

UNIVERSITÉ DE NANCY - FACULTÉ DE DROIT

La Commission des Finances

de la

Chambre des Députés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le samedi 21 mai 1927 à 16 heures

PAR

Henri MAUCHANT

Président	MM. Georges RENARD, professeur.
Suffragants	MICHON, professeur, doyen.
	TROTABAS, agrégé.

NANCY

SOCIÉTÉ D'IMPRESSIONS TYPOGRAPHIQUES

1927



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE NANCY - FACULTÉ DE DROIT

La Commission des Finances

de la

Chambre des Députés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le samedi 21 mai 1927 à 16 heures

PAR

Henri MAUCHANT

<i>Président</i>	}	MM. Georges RENARD, professeur.
<i>Suffragants</i>		MICHON, professeur, doyen. TROTABAS, agrégé.

NANCY

SOCIÉTÉ D'IMPRESSIONS TYPOGRAPHIQUES

1927

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. MICHON (☞ I).

Doyen honoraire : M. GÉNY (*, ☞ I).

Professeurs honoraires : MM. MAY (*, ☞ I);

BOURCART (O *, ☞ I).

CARRÉ DE MALBERG (*, ☞ I),

ROLLAND (☞ I).

MOREL (☞ I).

MM. GÉNY (*, ☞ I), professeur de Droit civil.

MICHON (☞ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (☞ I), professeur d'économie politique

SENN (☞, ☞ I), professeur de Droit romain.

RENARD (☞ I), professeur de Droit public.

HENRY (☞ A), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (☞ A), professeur d'économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit le Lille.

KRCELL (☞ I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (☞ A), professeur de Droit international public et privé

LESCOT (☞ ☞ A), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (☞ I), professeur de Droit civil.

TROTABAS (☞), agrégé, chargé des cours de Droit administratif (2^e année) et de législation financière.

VOIRIN (☞), agrégé, chargé des cours de Droit civil (1^{re} année) et de Droit civil (capacité).

P. R. DUVAL, docteur en droit, chargé des cours d'économie politique (1^{re} année) et doctorat.

MÉLIN (☞ I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (☞ I), secrétaire.



La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

PRÉFACE

S'il est une question dont l'acuité s'est renforcée encore depuis 1914, parmi la foule des problèmes sociaux, économiques et politiques, que la guerre a rendu plus pressants et plus aigus, c'est bien celle des finances des grands états modernes.

Depuis que les nations connaissent l'obligation et l'utilité de dresser chaque année des états de prévision de dépenses et de recettes, elles se sont données des institutions politiques en conformité de leur génie particulier, adéquats aux nécessités provoquées par les différentes phases de leur histoire. Des historiens, des économistes, des financiers, des auteurs constitutionnels ont alors entrepris d'étudier, d'analyser, de discuter les formes de ces institutions financières et de leur bien fondé. Toute une littérature politique, constitutionnelle et financière s'est amoncelée, enserrant les institutions établies d'un rampart de défense, alors qu'en face, s'avançaient en bataillons serrés, les ouvrages des détracteurs et des adversaires politiques.

Depuis la guerre et ses bouleversements financiers,

il semble que cet élan littéraire se soit ralenti. Beaucoup de prophètes ont vu leurs raisonnements les plus solides et les plus concluants, tomber devant la logique impitoyable des faits, rendant ainsi leurs disciples plus prudents et plus circonspects. On entend bien, de ci delà, des plaintes timides de la doctrine, impuissante à ramener dans le droit chemin, les institutions que l'ouragan a achevé de dévoyer.

On assiste aux joutes oratoires des hommes politiques, rêvant d'attacher leurs noms à des réformes qui changeraient peut-être certaines étiquettes et qui, sans donner la guérison, en donneraient peut-être, pour quelque temps au moins, l'illusion.

Puis, tout renaît au calme et les choses subsistent, tendant à s'aggraver de jour en jour.

Ce n'est pas que nous ayons cru pouvoir apporter quelque chose de nouveau, ni quelque panacée universelle, capable, par sa seule mise au jour, de remédier aux maux signalés. Mais nous avons été tenté d'aller plus au fond de notre mécanisme politique et d'y aller chercher un organe qui, pour si petit et méconnu des profanes qu'il soit, n'en est pas moins, en fait et au dire des initiés, la pierre angulaire de notre système parlementaire actuel. Nous voulons nommer la Commission des Finances.

Mais, nous ne nous faisons aucune illusion sur ce que peut être ce travail. Il ne peut consister qu'en

une étude historique des différents organes techniques, financiers, parlementaires de quelques pays et plus spécialement du nôtre. Nous essayerons ensuite d'envisager la question au jour sous lequel nous prétendons la placer et sous lequel il nous semble qu'elle doive seulement l'être si l'on veut, besogne qui n'est pas la nôtre, remédier au malaise qui enserme nos institutions politiques.

Nous avons essayé de faire œuvre utile et tenté de la rendre intéressante.

Nous avons été aidé en cela par les travaux d'auteurs dont on trouvera les noms à l'index bibliographique, à la fin de notre travail. Leurs ouvrages, datant déjà de quelques années, pourraient à première vue paraître manquer d'intérêt actuel, mais on a dit de l'histoire qu'elle est un éternel recommencement et les leçons du passé sont toujours bonnes ; on gagnerait, au point de vue politique, à s'en inspirer souvent ; rien de stable ne se fait si l'on fait table rase du passé. Nous avons profité des travaux de nombreux professeurs et de quelques-uns de nos devanciers. La malchance a voulu que le livre de M. le professeur Bonnard (professeur à la Faculté de Bordeaux) sur *Les Règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789* ait paru quand notre travail était terminé ; il nous l'aurait bien simplifié ; nous désirons cependant en faire ici mention, étant donné que rien d'aussi complet, nous dirons même

rien dans la matière, n'avait été publié jusqu'ici. Il apporte à notre étude l'appoint de ses recherches et nous nous réjouissons de constater qu'elle concorde en tous points, avec la plupart de sa documentation.

Un article de M. Mothe, paru à la *Revue de droit public* de 1926, n° 3, nous a également intéressé. M. Mothe a rappelé les circonstances dans lesquelles M. Loucheur, ministre des Finances, a été, à proprement parler, démissionné par la Commission des Finances et, se plaçant à un triple point de vue, il a condamné nettement l'attitude de la Commission. Nous avons donné notre manière de voir dans notre conclusion au sujet du remède qu'il propose et qui avait déjà été envisagé par d'autres, à savoir, le retronçonnement de la Commission des Finances en Commission de législation fiscale et en une Commission du budget distinctes et séparées.

Nous ne voulons pas passer sous silence le dernier état de la réforme du règlement de la Chambre des Députés, voté sous la pression des événements, pour obtenir une plus grande rapidité dans le vote du budget. On trouvera aux annexes, le texte de la nouvelle procédure. On y verra qu'elle est venue encore renforcer les pouvoirs de la Commission des Finances. Nous n'y apportons aucun commentaire, nous nous contentons de signaler qu'elle apporte à nos conclusions un appui de plus et une confirmation.

Enfin, nous remercions tout ceux qui nous ont aidé et de leurs conseils et de leurs travaux personnels de recherches et de documentation et nous serons heureux et croirons avoir atteint notre but, si une prochaine étude constitutionnelle trouve en ce travail quelques données utiles et si nous avons pu, d'autre part, amener quelques chercheurs dans une voie qui nous semble la bonne.

Nancy, le 24 novembre 1926

H. MAUCHANT

INTRODUCTION

« La loi, dit M. Marcel Plagniol, est une *règle sociale*, obligatoire, établie en permanence par l'autorité publique et sanctionnée par la force. Cette autorité qui fait la loi, dit-il encore, c'est-à-dire, qui possède le pouvoir législatif, varie suivant les constitutions politiques : ce peut-être un seul homme comme les empereurs romains ou les rois de France des trois derniers siècles ; ce peut-être une ou plusieurs assemblées législatives, comme cela a lieu chez la plupart des peuples modernes ; ce peut-être enfin, le peuple entier exprimant sa volonté par un vote, comme dans le système du plébiscite romain, ou du référendum suisse (1). »

La loi est une règle établie par *l'autorité publique*. Elle résulte en France, sous le régime sanctionné par la Constitution de 1875, d'une vote conforme du Sénat et de la Chambre des Députés.

I

QUALITÉ D'UNE BONNE LOI

Règle sociale, la loi pour être parfaitement adéquate à cette définition, doit posséder certaines qualités. En dehors de la

(1) PLANIOL: *Traité élémentaire de Droit civil*, 3^e édit., tome 1, p. 63 et suivantes.

permanence et de la généralité, qui constituent son substratum même, elle doit présenter d'autres qualités, qui en assurent la bonne application pratique.

En effet, qu'il s'agisse d'une loi politique ou d'une loi d'affaire, une bonne loi doit être l'expression d'idées claires et concordantes. Il faut que les auteurs s'entendent sur le but précis qu'ils visent; quoi de plus dangereux en effet, que les lois à double sens, celles qui résultent d'une sorte de compromis et d'un accord parlementaire sur des formules équivoques: elles engendrent les plus graves difficultés d'interprétation et parfois les pires mécomptes.

Pour ne donner qu'un exemple, typique d'ailleurs, de ces lois à double sens, et formules législatives équivoques, nous citerons les différentes lois sur les loyers, qui s'échelonnent de 1919 à 1926: que de conflits n'ont-elles pas engendrés? combien d'interprétations différentes sur une foule de points controversés! Le nombre des recours contre les décisions des Commissions et des Tribunaux n'est-il pas là, pour indiquer que ces lois insuffisamment mûries, n'ont pas été le résultat d'une étude approfondie, et ne sont que cottes mal taillées, issues précisément « d'un accord parlementaire sur des formules équivoques ». Ce qui leur manque: c'est une idée directrice clairement exprimée, étayée sur des points de droit et des faits indiscutables, acceptée par tout le monde: en un mot tout ce qui constitue l'ossature d'un texte législatif sérieux.

Quand cette idée directrice est dégagée, il reste au législateur, à la réaliser dans le détail de ces prescriptions, avec *ordre*, *méthode* et *harmonie*. Les bonnes intentions et les idées justes ne suffisent pas. Il faut prévoir que cette règle sera appliquée dans des cas d'espèces multiples et il faut pour cela, que le

texte légal renferme assez de précision, en même temps qu'assez de souplesse, pour être appliqué à tout les cas et s'adapter aux circonstances de la vie sociale.

Ce travail de mise au point demande des compétences psychologique et techniques, un travail approfondi et mûri, qui ne peut être, nous le verrons, l'œuvre d'une assemblée nombreuse, délibérant sous des impressions et des influences diverses.

Expression d'idées claires et réalisées dans le détail avec précision, ordre, méthode et harmonie, la loi s'inspirera aussi des différents courants d'opinion et des préoccupations de partis. Dans un nombre plus ou moins grand de matières législatives, on pourra prendre la plupart du temps en considération, les suggestions de la politique, au sens le plus étroit du mot (1). Et il ne faut pas s'étonner de cela : les Chambres sont des assemblées, *politiques avant tout, par leur origine, législatives seulement par leurs attributions*. La conception qui fait de chaque député le représentant de la volonté nationale est une fiction, souhaitable certes, mais ne correspondant pas à la réalité. Une assemblée voit son activité tout entière

(1) Ici, nous ne faisons que noter les principes et les méthodes qui président à la confection des lois. Marquant pleinement notre adhésion aux qualités que nous établissons comme fondamentales des bonnes lois, nous ne faisons, pour tout ce qui suit, que noter ce qui est, en signalant seulement que si la politique doit intervenir dans l'élaboration des lois, c'est parce que les législateurs ne peuvent suffisamment faire abstraction de leurs idées politiques (ce qui est humain), sans toutefois que la mention de cet état de chose implique de notre part une adhésion quelconque aux méthodes qu'il manifeste. En principe, en effet, la loi idéale devrait être la réalisation technique opérée par un corps de techniciens et de juristes sous les directives générales données par les corps politiques : nos pratiques constitutionnelles ne permettent pas, actuellement, de réaliser cette idée. (H. M.)

dominée par son origine, or, la politique c'est la rivalité des partis : et si c'est une chose exacte pour tous les régimes, ce le sera d'autant plus pour le régime parlementaire où les partis sont une nécessité.

Il ressort donc bien nettement, qu'à côté de l'obligation *philosophiquement* nécessaire, dans laquelle on est de laisser le point de vue politique de parti pénétrer dans l'élaboration des lois, il est de nécessité *pratique* de l'y faire entrer. Les oppositions adoucissent la rigueur des principes, et un pays, étant un composé social de mentalités et d'opinions diverses, la loi, règle générale, ne peut que gagner, d'être la résultante du travail appliqué, d'opinions et de partis différents.

Expression d'idées claires et concordantes, réalisées dans le détail de ses applications avec ordre, méthode et harmonie, tout en tenant compte des suggestions de la politique et des préoccupations des partis : telle doit être la loi, règle pratique et utile à l'intérêt général.

Au regard de ce que doit être la loi, qu'est l'autorité publique chargée de l'établir ?

II

APTITUDE DES ASSEMBLÉES A FAIRE DE BONNES LOIS

Notre régime politique actuel prévoit l'intervention de deux Chambres pour l'élaboration et le vote des lois. Ces deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat, sont composées d'un certain nombre de représentants élus, qui sont appelés à la direction des affaires du pays. Leur fonction législative est la plus importante, elle absorbe en effet la plus grande part de leur temps. Les députés et les sénateurs ont l'initiative des lois : ils les élaborent, les prorogent, les remanient, les

abrogent, ils sont seuls juges de l'opportunité de leurs délibérations et de leurs votes, ne restant en communication avec le reste du pays, que par les courants d'idées et d'opinions, qui traversent une nation et auxquels ils ne peuvent généralement pas se soustraire.

Et si cette méthode est plus démocratiques, si elle procède d'une façon plus exacte que tout autre, de cette idée que le meilleur gouvernement est celui d'un peuple par lui-même, peut être à côté de ces avantages, présente-t-elle certains inconvénients en ce qui concerne le travail législatif.

En effet, les assemblées sont *nombreuses* et siègent *publiquement*.

Le nombre est une condition défavorable aux discussions calmes et aux recherches minutieuses qu'exige la préparation des lois; ils forme obstacle également à l'élaboration rapide et sans à-coup, des lois de nécessité immédiate, ou qui se renouvellent d'une manière régulière et fréquente, comme les lois de finances.

D'autre part, les Chambres siègent publiquement : la publicité, outre qu'elle est un encouragement aux interventions souvent inutiles et malencontreuses de députés parfois plus désireux de paraître, que soucieux de la bonne élaboration des textes législatifs, la publicité contribue à orienter les débats des assemblées du côté politique : et les lois d'affaires, et le détail technique de ces lois mêmes, qui engagent les luttes de partis, ne touchent le vulgaire que par leurs répercussions. Par suite, dans une assemblée où trop d'orateurs ont coutume de s'adresser par-dessus la tête de leurs collègues, à leurs collègues électoraux, la législation risque d'être sacrifiée à la politique et quelquefois même à des *conditions* particulières. Il ne saurait être question cependant, dans nos états démo-

cratiques, de supprimer la publicité des séances des chambres législatives : la Monarchie de Juillet a dû la rétablir à la Chambre des Pairs ; l'Empire libéral le fit à son tour pour le Sénat. La tradition anglaise est bien dans le sens du huis-clos à la Chambre des Communes, mais en fait les séances sont publiques et le speaker ne prescrit l'évacuation des tribunes qu'autant que la demande lui en est faite par un des membres de l'assemblée. Quant à la reproduction des débats, elle constitue un procédé de correspondance indispensable entre le Parlement et l'opinion : toute tentative de restriction serait considérée à juste titre comme une intolérable atteinte à la liberté de la presse.

Enfin, quelque optimisme que l'on nourrisse, quelque illusion que l'on se fasse sur la possibilité de réduire le nombre des membres d'une assemblée, il est inutile d'espérer que celle-ci puisse être ramenée à une proportion telle qu'elle se transforme en un véritable comité de travail.

III

DIFFÉRENTS PROCÉDÉS EMPLOYÉS PAR LES ASSEMBLÉES POUR S'ADAPTER AUX EXIGENCES DE L'ÉLABORATION D'UNE BONNE LOI

Pour essayer de concilier la double nécessité du nombre et de la publicité, dans les assemblées légiférantes, avec les intérêts de la bonne élaboration des lois, une foule de procédés ont été employés. Celui qui à coup sûr a le mieux réussi en France, est la collaboration d'un corps de juriconsultes, le Conseil d'Etat, sous les Constitutions de l'an VIII et de 1852. Sans doute pour la première, le rôle du Conseil d'Etat, rôle

purement technique, était surtout de traduire en textes légaux les indications souvent sans appel, du Premier Consul ou de l'Empereur, indications que le Tribunat seul pouvait discuter et qui étaient ensuite entérinées par le Corps Législatif sans aucune discussion. Cependant il n'en était pas moins acquis, que par cette collaboration du Conseil d'Etat assemblée purement technique, la volonté de l'autorité chargée de l'initiative des lois, était réalisée en idées claires et concordantes, et que le détail des prescriptions légales était fait avec ordre et harmonie : conditions que nous avons posées comme nécessaires à une bonne loi.

La *règlementation de l'initiative parlementaire* est un autre de ces procédés : des efforts vigoureux que nous retrouverons au cours de cette étude, ont été essayé en ce sens par la commission de règlements de la Chambre et ont abouti à quelques résultats.

La *limitation de la durée des discours, la clôture par compartiment, la règle des quinze minutes, des cinq minutes* : mesures employées également par certaines assemblées étrangères (employées tout récemment à la Chambre française des députés pour la discussion des lois de Finances) sont d'autres procédés dont les essais ont été plus ou moins heureux, mais dont la mise en pratique s'est heurtée très souvent à des oppositions irréductibles, basées sur des prétextes d'inconstitutionnalité.

Mentionnons enfin la *réserve de l'initiative des lois au Gouvernement*, dans les pays où l'état des esprits est capable de supporter cette discipline et où le pouvoir exécutif est assez fort pour l'imposer, comme en Angleterre par exemple, pour toutes les questions financières.

Le dernier procédé, celui des *Commissions* et des *Comités*,

est le plus universel et d'ailleurs le plus naturel des moyens employés dans le but de pallier aux inconvénients que présentent le trop grand nombre de membres et la publicité des débats. Il consiste à organiser le travail législatif en deux temps : une phase préparatoire à laquelle préside le Comité ou la Commission siégeant à huis-clos, puis la discussion publique. Par cette division du travail, s'équilibrent harmonieusement les divers intérêts rivaux, que nous avons essayé précédemment de discriminer et de mettre en lumière.

IV

COMITÉS ET COMMISSIONS

Tantôt on réserve le nom de Commissions aux formations spéciales et temporaires, constituées en vue de l'étude d'un projet ou d'une proposition déterminés et l'on appelle Comité des formations permanentes pourvues d'une compétence générale.

Tantôt on appelle Comités des réunions plénières qui ne diffèrent de l'assemblée elle-même que par leurs attributions et leur procédure et surtout par la suppression de la publicité ; les Commissions sont alors des formations moins nombreuses, issues de l'Assemblée par la voie de l'élection ou par tout autre mode de désignation et investies, soit d'une compétence générale, soit d'une compétence spéciale. La terminologie étant absolument incertaine, c'est dans cette dernière signification que nous parlerons désormais des Comités et des Commissions.

Le système des Commissions est le plus naturellement et le plus universellement adopté, avons-nous dit. Il présente en effet aux yeux d'un Parlement, l'avantage de garder pour lui

seul, la fonction législative dans son intégralité, tout en palliant aux inconvénients du grand nombre des membres et à ceux de la publicité nécessaire à ses débats. En effet, le système des Commissions permet de faire entrer dans l'organisme chargé de préparer l'élaboration des lois, la compétence d'abord et la représentation des partis ensuite.

Une sélection se produit en effet, tout naturellement dans un groupe quelconque d'individus : les uns plus aptes que les autres à traiter telle ou telle question, soit par leurs aptitudes ou l'habitude personnelle qu'ils en ont ; ou bien, si cette sélection n'est pas officiellement organisée par les règlements, qui président à la formation des Commissions, elle est provoquée par les circonstances, sous la pression du désir d'aboutir qu'ont les membres d'une assemblée. Rien de mieux alors, que de confier aux membres ainsi qualifiés, la préparation des lois : c'est à coup sûr le meilleur moyen d'en obtenir, qui dans le détail de leurs prescriptions, seront réalisées ou auront le plus de chances de l'être, avec ordre, méthode et harmonie.

Ce système permet encore d'introduire dans l'organisme préparateur, la représentation la plus fidèle possible des nuances politiques des groupes de l'assemblée ; d'y amener proportionnellement à l'importance de leurs partis, les techniciens qui réaliseront la loi dans ses détails techniques. Ce sera également le meilleur moyen, tout en évitant la confusion et l'élargissement des débats, d'adapter le texte légal aux suggestions de la politique, étant donné qu'un Parlement est composé d'assemblées à la fois législatives et politiques.

Ainsi se dégagent les grandes lignes du rôle des Comités et des Commissions. Il sera prépondérant dans l'élaboration technique. L'assemblée publique conservera le rôle dominant touchant les grandes directives de la législation politique. C'est

ainsi que l'on se gardera au mieux des improvisations de séances des assemblées plénières, qui pour l'élaboration des lois présentent le maximum de risques.

1^o *Comité plénier*. — Dans ce partage d'attributions, ou plus exactement, dans cette répartition de rôle et d'importance, entre l'organe et l'assemblée plénière, le système des Comités pléniers fait à cette dernière la place minima. Quand les membres d'une assemblée se sont mis d'accord sur un texte à huis-clos, la discussion publique qui s'ouvre ensuite a chance d'être brève.

Les résultats sont acquis d'avance, ou tout au moins semblent devoir l'être, surprises à part. Si ce système n'est point balancé par une large revanche de la publicité sur le terrain du contrôle parlementaire, il risque de relâcher la correspondance nécessaire entre l'assemblée et l'opinion : c'est alors, si l'on venait à l'appliquer à la Chambre française, que deviendrait au plus haut point symbolique l'observation faite par M. de Vogue, que « le Palais Bourbon n'a pas de fenêtres sur l'extérieur ».

Ce premier grief suffirait à faire écarter le système exclusif des Comités pléniers dans un pays démocratique. Mais en admettant même que l'opinion publique souffre la discussion secrète d'une manière continuelle, comme méthode de travail de ses représentants, une autre objection subsisterait, car si le Comité plénier supprime (peut-être jusqu'à l'abus) l'inconvénient de la publicité, il laisse subsister en entier celui du nombre. Le bon travail préparatoire n'est susceptible de s'effectuer que dans des réunions peu nombreuses et dès lors cette méthode ne paraît pas favorable à la production législative autant du moins qu'elle a son point de départ et son origine dans l'initiative parlementaire.

Cette initiative parlementaire est en effet, en tant qu'individuelle, le fléau des assemblées législatives. L'expérience, et l'expérience française plus que tout autre, fait ressortir la nécessité d'un crible, entre l'assemblée plénière et chacun de ses membres : ce crible c'est précisément la Commission, qui peut en tenir lieu, en ne laissant arriver à l'ordre du jour et à la tribune, que les propositions opportunes, utiles et sérieusement étudiées.

De là, il suit que les Comités pléniers ne peuvent constituer la base de l'organisation du travail des Chambres, que dans les pays où la plus grande partie, sinon la totalité de l'initiative des lois, appartient, en vertu de la Constitution, ou tout au moins de l'usage, au Gouvernement.

Le système des Comités pléniers entre facilement dans l'économie d'un régime, où le Gouvernement est pourvu en droit, ou en fait, d'une force suffisante pour tenir la main à l'application du détail de sa politique, une fois les grandes lignes de son programme établies et approuvées par les assemblées (1). Mais nous ne voulons pas dire que l'adoption de ce système exclue celui des Commissions. C'est ainsi qu'en Angleterre, à côté des Comités pléniers des Finances, qui sont les plus anciens et qui auraient pu fixer une pratique traditionnelle autour de leur exemple, une place de plus en plus grande est faite aux Commissions depuis 1883.

2° *Commissions*. — Le système des Commissions présente des avantages correspondants aux inconvénients reprochés aux Comités pléniers. Il permet au sein des assemblées une

(1) Nous disons « au gouvernement fort » et non « autoritaire ». Dans ces derniers, les Comités ou Commissions, s'ils existent dans les assemblées, sont baillonnés et n'ont pas plus d'importance que les assemblées elles-mêmes.

élaboration technique, impossible en séance plénière. En canalisant l'initiative parlementaire, il lui permet de s'exercer utilement et efficacement. Enfin, par le rôle important qu'il laisse et assure aux débats publics, il s'adapte parfaitement aux exigences des régimes démocratiques. Il n'en reste pas moins que sous la forme où il était encore pratiqué à la Chambre française jusqu'en 1910 et au Sénat jusqu'en 1920, il donne prise à son tour à de sérieux griefs. Nous retrouverons dans le cours de ce travail les inconvénients et les avantages qu'il présente. Ses qualités ou ses défauts sont la conséquence de son mode de nomination et de l'organisation intérieure de chacune des Commissions.

A) DIFFÉRENTS MODES DE NOMINATION

C'est évidemment, soit aux compétences techniques, soit aux partis qu'il faut faire appel pour recruter des Commissions qui seront soit des Conseils de spécialistes, soit des images réduites de la Chambre, considérée comme organe de la volonté nationale : effectivement, les deux points de vue peuvent se combiner, les groupes ayant dans chaque Commission un certain nombre de sièges et chacun désignant tout naturellement, pour y pourvoir, les plus compétents de ses membres. Mais en pratique, il arrive souvent que ces Commissions groupent uniquement les membres de l'Assemblée, reflétant l'opinion de la majorité et qui n'y ont été nommés que parce qu'ils sont de telle ou telle nuance politique. C'est le résultat fréquent et pour ainsi dire continu, auquel aboutit le mode de nomination des commissions des assemblées pratiqué à la Chambre jusqu'en 1910 et au Sénat jusqu'en 1920.

a) *Nomination dans les bureaux*

Tel est le système de la nomination par les bureaux : il est très simple ; la Chambre se partage en un certain nombre de bureaux, renfermant le même nombre de membres au moyen du tirage au sort. Les bureaux sont alors appelés à nommer leurs délégués aux différentes commissions : ils le font, eu égard à la matière à traiter, à la direction politique que la majorité entend donner à la législation, mais aussi aux intrigues de partis et souvent aux démarches personnelles des candidats à telle ou telle Commission.

A ce procédé, il y a certes des avantages, mais aussi des inconvénients. Les commissaires expriment plus librement leurs opinions personnelles, ils peuvent considérer qu'ils ne sont pas les émissaires de tel groupe ou parti politique, mais qu'ils ont été nommés aux fonctions qu'ils occupent en considération de leurs compétences ou de leurs opinions personnelles.

Mais le hasard peut réunir dans un même bureau des hommes compétents, en plus grand nombre, que celui des commissaires à élire, si bien que des capacités souvent réelles seraient exclues d'une Commission où il y aurait grand intérêt à les voir entrer. D'autre part, la minorité est presque toujours exclue : il n'est pas possible, en effet, de lui faire sa part, car on ne peut désigner à l'avance les bureaux qui nommeront des commissaires de l'opposition : cette part pouvant être en effet très large en la laissant à l'imprévu. On préfère alors ne pas la faire du tout, et la minorité se trouve presque toujours exclue des Commissions les plus importantes. Alors, les partis n'étant pas représentés, les projets présentés par elles à l'assemblée publique, risquent de ne pas refléter exac-

tement l'opinion de celle-ci et tout est remis en question, en séance publique.

Il est en outre de bon sens élémentaire que ne soient désignés, pour faire partie d'une Commission, que les députés qui ont la compétence la plus grande ; or, à cet égard, le système de la nomination par les bureaux n'offre que des garanties bien insuffisantes, comme nous le disions plus haut. En un mot, ce mode de nomination a pour résultat pratique d'envoyer aux Commissions des représentants de la majorité et de laisser souvent à l'écart des députés qui, par leur compétence technique, pourraient y rendre de très grands services.

b) *Nomination dans les groupes*

Le procédé de la nomination par les groupes est beaucoup plus normal, car il permet la combinaison du point de vue politique avec le point de vue technique. En effet, chaque groupe enverra dans les Commissions ses membres les plus qualifiés par leurs aptitudes spéciales d'abord, par leur situation politique ensuite et en nombre proportionnel à l'importance du parti. Cela permet aux différentes nuances politiques d'entrer en discussion dans l'élaboration du travail législatif. Les idées s'affrontant avec moins de passion, peuvent s'amalgamer et la collaboration d'opinions opposées réalisées par des esprits plus libres, dans un cadre plus positif, parce que moins en vue du public, peut provoquer une détente dans les principes les plus éloignés, et pallier ainsi, dans une certaine mesure, la rigueur des luttes politiques dans l'élaboration des lois.

B) AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME
DES COMMISSIONS

Les Commissions, à l'heure actuelle, constituent donc, dans les assemblées modernes, les organes à composition technique et politique qui permettent à ces assemblées un meilleur rendement dans leur travail législatif. Limitées à ce rôle, les Commissions seraient appelées à rendre les plus grands services et pourraient ainsi remplacer utilement les conseils spéciaux comme le Conseil d'Etat de l'Empire. En sont-elles restées là? Et créées en dehors de textes constitutionnels, ne seraient-elles pas tentées de se développer en dehors et à l'encontre même de la constitution, au point d'en transformer complètement l'esprit.

Si la théorie « du besoin qui crée l'organe » avait encore des adeptes, peut-être essaieraient-ils de voir, dans la naissance et le développement des Commissions parlementaires, un exemple intéressant pour l'illustration de leurs théories; en effet, nées du besoin éprouvé par les assemblées d'appliquer leur travail de réunion plénière à des projets mis en partie sur pied et étudiés dans leurs parties techniques, les Commissions (l'histoire et les exemples parlementaires actuels nous en apportent la preuve) finissent en général par prendre dans les assemblées une place prépondérante; c'est ainsi que l'on verra des membres des Commissions, représentant leurs partis, exerçant de par leurs fonctions une compétence spécialisée dans un champ d'action déterminé, quoique suffisamment vaste, armés de la force que leur donne la sûreté d'une position stable pour un temps suffisamment long, c'est ainsi que les membres des Commissions sentent naître dans leurs groupements, une individualité nettement tranchée. Ils com-

prennent ou croient comprendre qu'ils forment une sorte de corporation mue par une vie intérieure : et toute individualité tend à se donner à elle-même des cadres, à réaliser dans son sein et à équilibrer des affinités et des différenciations par des oppositions et des collaborations. Nous voyons alors les Commissions, à l'image de la Chambre, s'installer dans des locaux spéciaux, former en quelque sorte une assemblée en miniature et souvent accaparer les prérogatives dont elles prennent l'illusion de se croire les titulaires ; et certes cette position extra-constitutionnelle et extra-réglementaire, les amenant à empiéter, tant sur le pouvoir exécutif que sur le pouvoir législatif, dont elles sont une émanation, n'est pas sans causer quelques dangers.

C) LIMITE DE LEUR COMPÉTENCE DANS LE TEMPS

Beaucoup d'hommes politiques, à la suite de la plupart des théoriciens, ont cru voir dans la durée plus ou moins longue des fonctions des commissions, la cause des dangers qu'elles peuvent entraîner. Pour l'instant, nous n'avons pas à examiner le bien ou le mal fondé de cette allégation.

Il peut y avoir des Commissions de durées diverses ; voilà le fait ; nous allons l'étudier dans ces différentes formes.

Il y a des Commissions de courte durée et des Commissions permanentes.

Les premières, appelées *spéciales*, sont nommées pour l'examen de tel ou tel projet particulier et leur existence finit avec le rapport qu'elles doivent fournir.

Les commissions *permanentes*, au contraire, durent soit une législature entière, soit une session seulement : elles portent un nom spécial correspondant au genre de travail qui leur est

confié, et tout projet ou toute proposition de loi entrant dans leur compétence, leur est envoyé à fin d'étude et de rapport, sauf décision contraire de l'assemblée.

a) *Commissions spéciales*

Les Commissions spéciales, chargées d'examiner un projet seulement, peuvent à la pratique, amener quelques avantages mais surtout de gros inconvénients. Si nous prenons l'exemple des Chambres françaises, nous verrons, qu'issues de l'élection dans les bureaux ou du choix du président de l'assemblée, elles étaient et sont formées, pour la plupart du temps, au hasard, c'est-à-dire sans que les commissaires appelés à en faire partie, aient l'habitude de traiter, en dehors des délibérations plénières, un genre de questions plutôt qu'un autre. Amenés à donner leur opinion et à faire voir à l'assemblée les avantages d'un projet ou d'une proposition de loi, ils ne sont pas suffisamment rompus à la matière qu'ils ont à étudier, et le rapport qu'ils ont à présenter peut s'en ressentir. Les commissaires, en effet, ne vivant pas constamment dans l'ambiance qui se crée autour de spécialistes disputant d'une façon presque habituelle de questions semblables ou connexes, et par le fait même ne pouvant bénéficier de cette ambiance, leur formation n'est pas assez adaptée aux matières dont l'étude leur est confiée, leur tournure d'esprit n'est pas suffisamment armée et ils disposent très certainement d'une capacité et d'une habileté technique beaucoup moins complète, que celles de leurs collègues des Commissions permanentes.

D'un autre côté également, les assemblées ont tendance à ne nommer à une Commission spéciale que ceux de leurs mem-

bres les plus en vue dans les divers groupements politiques (1).

Il est une constatation de vérité habituelle, en effet, que les considérations politiques sont des facteurs beaucoup plus considérables, dans la nomination des Commissions spéciales temporaires que dans celle des Commissions permanentes ; cela est du reste fort compréhensible : les Commissions permanentes ayant une compétence fort large et le programme de leur travail n'étant fixé que dans le temps, les partis tiennent à y faire entrer ceux de leurs membres les plus en vue certes, mais aussi et surtout ceux qui ont une aptitude réelle, et tout au moins les plus aptes à acquérir une compétence spéciale : les premiers dirigent les discussions et servent à la formation des autres par l'habitude qu'ils prennent de traiter les questions qui leur sont soumises et c'est en remplissant leurs fonctions qu'ils apprennent à la connaître. Peut-être est-ce une garantie peu sûre : il n'en est pas moins vrai que la plupart des grandes Commissions permanentes sont ainsi formées et le résultat est beaucoup plus satisfaisant au point de vue technique.

Y a-t-il entre les Commissions spéciales et permanentes une relation chronologique et historique ?

On l'a prétendu souvent, en disant que les Commissions spéciales avaient précédé les Commissions permanentes et que

(1) Séance du 3 février 1890 (Annales de la Chambre des Députés, session ordinaire de 1890, p. 222) : M. Bourgeois, rapportant l'opinion de M. Dupin, donnée sur la même question à la Chambre des Députés en 1836 : « Dans le choix des commissaires on se montre en général plus préoccupé de la couleur politique de leurs opinions, bien plus que de leurs aptitudes au sujet qu'il s'agit de traiter ». Et à cette époque, les Commissions permanentes étaient bannies par les règlements de la Chambre et la Constitution et les assemblées ne pouvaient nommer que des Commissions spéciales par élection dans les bureaux. (H. M.)

c'était par des empiètements successifs, que les Commissions étaient arrivées à la permanence. On pourrait croire en effet qu'aux origines du régime parlementaire, les assemblées avaient créé des Commissions spéciales qui avaient fini par s'imposer et devenir permanentes. Le raisonnement est certes séduisant, mais historiquement cette thèse ne nous paraît résister au contrôle des faits. A voir les Commissions actuelles accroître petit à petit leurs prérogatives (et nous auront précisément l'occasion de le constater au cours de cette étude), on pourrait être tenté de voir la cause de leurs empiètements progressifs et spécialement la durée plus ou moins longue qu'on leur a attribuée, dans une sorte de programme raisonné et exécuté par elles petit à petit à la faveur du temps ; il nous paraît cependant que c'est plutôt dans les circonstances et les conditions du régime où elles sont appelées à fonctionner que l'on doit rechercher les raisons profondes, qui ont amené les Commissions et plus spécialement certaines d'entre elles, à des empiètements dangereux hors de leurs attributions.

Les Commissions sont spéciales tantôt par la crainte, qu'ont les assemblées des dangers inhérents dit-on à leur permanence (1) ; tantôt parce que formées, comme nous l'avons vu plus haut, par l'élection des commissaires dans les bureaux après une discussion préalable, on jugeait utile et nécessaire pour l'édification de l'assemblée, que les Commissions fussent

(1) BRETON (*J. O.* du 17 novembre 1902) : « Malgré les défauts reconnus du régime actuel, on a longtemps hésité à admettre la constitution de grandes commissions permanentes. La principale raison qui faisait rejeter par beaucoup cette institution nécessaire, c'était uniquement la ressemblance de ces grandes commissions avec les comités des assemblées révolutionnaires, notamment ceux de la Convention, dont le souvenir seul effrayait certains parlementaires timides, »

nommées après une première prise de contact avec les projets ou propositions à voter (1).

Mais en fait, et malgré toutes les craintes exprimées, les assemblées en viennent presque toujours aux Commissions permanentes car, par la procédure qu'elle implique, la pratique des Commissions spéciales ralentit le travail effectif des assemblées, et tout en ne faisant pas toujours appel aux compétences actuelles, n'en crée pas de nouvelles. On risque alors de livrer à des Commissions différentes, des matières identiques et connexes ; aussi les Commissions permanentes sont-elles d'une manière générale, les organes préparateurs du travail des assemblées les seuls sérieux et les seuls vraiment utiles.

Elles portent en elles, une puissance de travail qui, vient diriger et canaliser le travail parlementaire et peut rendre de grands services, alors qu'au contraire si elles sont laissées à leur propre impulsion et si elles sont mal encadrées, elles peuvent, suivant *les circonstances*, être la cause de bien des déboires. Quant à la thèse, qui consiste à trouver une relation chronologique et historique entre les deux systèmes de Commissions (outre qu'il n'y aurait là qu'un intérêt utile seulement la présentation de notre travail...) elle n'est en aucune façon justifiable.

Les Commissions spéciales ne sont presque plus utilisées dans les grandes assemblées modernes sauf à de rares exceptions.

(1) BERNIER (*J. O.* du 7 mars 1882) : « On ne peut confier à une seule commission, pour la durée d'une législature, des pouvoirs aussi exorbitants... ce serait enlever aux bureaux la discussion de tous les projets qui surviendraient au cours d'une législature, or il n'est pas prudent de priver la Chambre de la connaissance, de la discussion, de l'examen, de la critique même, dans les bureaux, des différents projets qui devront y être présentés, »

C'est donc des Commissions permanentes que nous aurons à nous occuper surtout. Nous verrons le rôle qu'elle jouent et peuvent être amenés à jouer non seulement dans le sein des assemblées qui les ont créées mais aussi et surtout, dans le mécanisme entier des différents régimes dans lesquelles elles sont appelées à fonctionner.

b) *Commissions permanentes*

Les Commissions permanentes ont été définies assez exactement par M. Léon Bourgeois dans la séance du 3 février 1890, à la Chambre des Députés : « elles ne sont pas investies d'un mandat général pour connaître toutes les affaires, mais simplement désignées comme ayant une aptitude à recevoir une série de mandats spéciaux pour une série de questions connexes » (1).

Leur durée correspond le plus souvent à la durée d'une session, c'est-à-dire au temps passé annuellement par les assemblées dans leurs fonctions législatives. Elles sont ainsi formées, comme nous l'avons déjà dit, de membres choisis surtout pour leur compétence technique, et sont ainsi, ou doivent être de simples organes d'études, des assemblées qui les ont créées. En général elles n'ont pour statuts, que le règlement établi par les assemblées qui les instituent : il est assez rare en effet de constater qu'un texte constitutionnel délimite leurs attributions. La vie courante seule, peut donc établir leurs prérogatives et leur délimiter leur champ d'action, et par le fait, c'est une sorte de « struggle for live » qui donnera à chacune sa puissance et déterminera les rapports qu'elle doit avoir, tant avec les autres Commissions, qu'avec l'assemblée et avec le gouvernement.

(1) *J. O.* du 4 février 1890,

Nous les avons déjà vus s'organiser avec un bureau et un règlement intérieur, quelques-unes même, siéger dans un local particulier, se donner en quelque sorte une constitution intérieure spéciale, qui fait de chacune une assemblée en miniature.

Se sentant une personnalité, elles tendront à la réaliser, s'efforceront d'accroître leur pouvoir et, comme elles possèdent seulement ce que le règlement leur donne, c'est en prenant petit à petit, à chacun des pouvoirs constitués, une partie de ses prérogatives propres, qu'elles peuvent grandir. Elles peuvent être ainsi amenées à se poser à côté des pouvoirs constitutionnels, en un pouvoir officieux, en marge des assemblées et du gouvernement. Arrivées à ce point, elles peuvent avoir tendance à absorber l'initiative presque entière des Chambres en matière législative et à se substituer à elles.

Le petit nombre de membres dont elles sont composées, et par suite leur plus grande activité, l'influence plus ou moins forte des personnalités qui les composent, joint aux besoins éprouvés par l'assemblée de travailler vite, toutes ces circonstances peuvent amener les Commissions à accaparer, en quelque sorte, tout ou partie du travail législatif, à vouloir tout diriger et tout conduire et à prétendre imposer leurs solutions non seulement aux assemblées dont elles émanent, mais souvent même aux pouvoirs exécutifs.

Un troisième pouvoir peut ainsi se créer petit à petit en marge de la constitution, tirant ses prérogatives des assemblées, aspirant à se substituer à elles et à les dominer; aspirant au rôle même du gouvernement, y tendant même « nécessairement », en ce sens que les circonstances de milieux les y peuvent pousser et les y poussent même effectivement; c'est ainsi par exemple, qu'on les voit aspirer à correspondre dans

leurs attributions, aux différents départements ministériels dont elles portent d'ailleurs souvent le nom. Chaque président de Commission devient alors l'intermédiaire forcé entre l'assemblée et le département ministériel correspondant : de là des tractations, des transactions, des compromis quelquefois même des compromissions.

Ayant toutes le même but : la simplification et l'amélioration du travail des assemblées, mais appliquées à des matières différentes, elles tirent de leurs travaux leur importance, et chacune parmi les autres, bénéficie d'une influence plus ou moins grande. Il se produit alors, entre les Commissions permanentes, une sorte de lutte pour la suprématie : il en ressort des conflits d'attributions, des oppositions de compétence, qui se terminent soit par l'arbitrage de l'assemblée qui les a créées soit par le désistement de celles qui se sentent les moins fortes.

C'est ainsi que la Commission des Finances a conquis sur les autres la première place.

c) *Les Commissions de Finances*

Les questions relatives au budget, aux recettes, aux dépenses, questions qui de tout temps et dans tout pays ont dominé la vie politique d'une nation, sont pour les assemblées celles qui amènent les discussions les plus passionnées, mais aussi qui exigent des compétences plus spécialisées et une étude plus approfondie.

Les Commissions financières des assemblées sont donc les guides et les conducteurs, les contrôleurs des états de prévision des dépenses et des recettes de l'Etat et sont ainsi mêlées de très près à toute la vie politique et administrative d'un pays. Elles sont conduites à entretenir des relations

continuelles avec les autres commissions. Nous verrons plus loin, que souvent elles y ont des observateurs et peuvent arriver à exercer sur les autres une sorte de contrôle et de suprématie, qui pour n'être pas de droit, n'en existe pas moins de fait.

Une situation privilégiée leur est ainsi créée au sein des assemblées : situation de fait, en raison de leur existence, mais qui peut être développée dans le temps et les circonstances et par les hommes qui les composent. Cette situation devient souvent une véritable suprématie, et placées entre les assemblées et le Gouvernement, représentant les premières devant le second dans bien des cas, jouissant d'une autorité d'autant plus forte qu'elle est concentrée en un petit nombre d'hommes, les Commissions financières peuvent être souvent entraînées à traiter de puissance à puissance avec les gouvernements, à leur prendre même de leurs prérogatives et à justifier ainsi une boutade de M. Léon Say qui, parlant du haut de la tribune des Chambres françaises, comparait un jour la Commission du Budget à un ministère, dont le rapporteur général aurait été le Président du Conseil et les rapporteurs spéciaux les autres ministres.

Cette suprématie, que peuvent acquérir les Commissions financières au sein des assemblées, reposant presque uniquement sur l'importance de l'objet de leurs travaux et sur l'influence personnelle de leurs membres, peut être en effet comparée à celle prise par le Ministre des Finances dans le Cabinet. De fait, dans la plupart des Etats modernes, et sans pour cela que des textes l'aient prévu, la situation de Ministre des Finances est devenue la première au sein du Cabinet, souvent par la force des choses, souvent aussi confirmée de droit, par l'attribution de la présidence du conseil des ministres. Le

ministère des Finances est en effet le plus important et le plus délicat à conduire. C'est le ministre des Finances qui est le ministre de l'équilibre, et comme tel il a pris sur ses collègues une autorité et une importance exceptionnelles; c'est ainsi qu'en Angleterre par exemple le Chancelier de l'Echiquier quand il n'est pas premier ministre, conserve cependant sur ses collègues une autorité des plus fortes. En France, cette autorité est plus ou moins grande suivant la personnalité du ministre lui-même, certes, cependant il n'en est pas moins vrai que, de par sa situation, il est amené à exercer sur ses collègues un certain contrôle, qui se traduit souvent et presque toujours, par une influence considérable et touchant à la suprématie dans les conseils du Gouvernement.

Ainsi peut être amenée à faire la Commission des Finances de la Chambre des Députés. Nous localisons notre étude à la Commission financière de cette assemblée: le Sénat, en effet, dans la constitution française jouit certes d'un droit égal à celui de la Chambre pour le vote des lois de finances, mais nous savons qu'il ne peut être saisi des projets financiers et spécialement du budget qu'après la Chambre des Députés; c'est pourquoi les discussions, qui peuvent naître entre le Parlement et le Gouvernement en matière financière, sont la plupart du temps réglées en premier lieu par la Commission financière de la Chambre, le Sénat ne pouvant statuer sur les projets ou propositions de lois qu'après le vote de la Chambre. Il s'ensuit que la plupart du temps les difficultés entre le Parlement et le Gouvernement, sauf en cas et périodes exceptionnelles, sont plutôt localisées entre la Chambre et le Gouvernement; la Commission des Finances du Sénat tire de cette

règle une importance beaucoup moins forte que celle de la Chambre des Députés. D'ailleurs, sauf sur quelques points de détails, concernant les méthodes de travail, la Commission du Sénat suit des règles analogues à celles qui gouvernent la Commission financière de la Chambre.

Mais avant d'étudier les caractères que présentent la Commission financière de la Chambre des Députés en France, nous jetterons un regard sur les pays étrangers; du moins en retiendrons-nous deux qui offrent matière à un examen particulièrement intéressant: l'Angleterre et les Etats-Unis. Nous écouterons ensuite les leçons de l'histoire de notre propre pays; et c'est seulement après que nous en viendrons à l'étude des Commissions financières de la Chambre des Députés.

Nous avons voulu porter notre effort, tout d'abord sur la constitution anglaise, qui est en quelque sorte la mère du régime parlementaire; et il n'est peut-être pas indifférent de constater la méthode suivie par la tradition anglaise pour se rendre compte de ce que peuvent être les Commissions financières dans un régime parlementaire fonctionnant normalement.

Il est à remarquer, en effet, que tout en laissant leur marque originale sur les institutions qu'ils ont établies, les auteurs de la constitution américaine, des différentes assemblées constituantes françaises se sont inspirés, pour une bonne part, de l'expérience anglaise.

Il nous restera à établir précisément, si cette imitation est restée conforme aux principes qui régissent l'exemple et si dans la constitution américaine et dans les constitutions qui se sont succédées en France depuis 1789, les principes desquels on se réclame ont été bien compris et bien appliqués.

Nous essayerons enfin de déterminer les avantages et les inconvénients du système actuel des Commissions financières, tant par rapport aux règles de la Constitution de 1875 que par rapport aux principes de la philosophie politique à laquelle nous nous rattachons.

LES COMMISSIONS

Placer une pièce du jeu d'échecs avec toutes les attributions et les prérogatives qui lui sont attachées, sans déterminer sa position, dans le cadre au milieu duquel on va la faire évoluer, serait insuffisant.

Parler des Commissions, sans donner un aperçu général de l'esprit et des grandes lignes des différentes constitutions, dans lesquelles elles sont appelées à fonctionner, ne satisferait point.

Il nous faut déterminer les règles du jeu et le rôle de chacun des personnages, tels qu'ils sont prévus dans les textes constitutionnels. C'est alors que nous verrons la place occupée par chacun, les rapports qui doivent s'établir entre eux aux termes et à la lettre de la constitution, puis les organes créés par la pratique et qui n'entraient pas dans les prévisions des lois constitutionnelles. Cela nous permettra de constater « ce qu'offre la vivante réalité avec la description qu'on en lira » ; cela nous permettra de voir « qu'il y a dans la vie bien des choses qui ne sont pas dans les livres » et « que l'on cherche en vain dans la pratique brutale maintes élégances de la théorie littéraire » (1).

(1) BAGEHOT: *Constitution anglaise*. Cité par Wilson, dans son livre: *Le Gouvernement congressionnel*, p. 14.

CHAPITRE PREMIER

COMITÉS ET COMMISSIONS
EN ANGLETERRE

I

LES COMITÉS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION ANGLAISE

Le système de gouvernement de l'Angleterre est celui qui a servi de modèle à la plupart des gouvernements constitutionnels modernes.

Et si l'on veut se souvenir que c'est à une question de Finances qu'est le point de départ de l'établissement en Angleterre d'abord, en France ensuite, d'un gouvernement constitutionnel, on ne trouvera pas étrange que nous commençons l'étude d'un organe financier du Parlement français, par une étude historique et comparée des méthodes gouvernementales d'abord, financières ensuite de l'Angleterre.

Le Gouvernement de l'Angleterre repose sur une monarchie héréditaire, qui cristallise en elle et autour d'elle toutes les aspirations traditionnelles du pays. La Couronne constitue en Angleterre ce que Bagehot appelait le pouvoir imposant, et donne au gouvernement tout entier ce caractère de régime

fort en soi, qui revêt le dépositaire « du pouvoir de gouvernement » de l'autorité dont il a besoin (1).

Le pouvoir exécutif proprement dit est exercé par un ministère, formé des leaders de la majorité des Chambres.

Le chef du ministère, le premier Ministre, est choisi invariablement par le Roi dans la majorité, et choisit lui-même ses collègues.

Le Cabinet anglais est responsable devant les Chambres et ne peut rester au pouvoir, quand il contrarie la volonté de la majorité et perd la confiance des Chambres. C'est dire qu'en Angleterre le Cabinet est uniquement composé de membres d'un même parti. C'est ce qui explique aussi que le Gouvernement a une initiative extrêmement large en matière législative, et que les principales mesures de chaque session sont prises par les ministres ou émanent d'eux et donnent corps à la politique de l'administration. Ce caractère très particulier de l'initiative en matière législative, trouve sa plus parfaite expression dans le fait que le cabinet seul la possède en matière financière.

En face du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres : celle des Communes et celle des Lords, inégalement, d'ailleurs en faveur de la première et plus spécialement encore en matière financière.

Ce qui confère précisément au Cabinet anglais les prérogatives particulières qu'il possède, en comparaison d'autres gouvernements, c'est qu'il est en quelque sorte un véritable Comité permanent de la Chambre : en cette qualité, il rassemble dans son sein l'élite politique de la majorité et enlève ainsi

(1) BAGEHOT : *Constitution anglaise*, p. 16 : « Le rôle de la reine est d'une utilité incontestable ; sans la reine, le gouvernement de l'Angleterre s'effondrerait et ne serait plus. »

par la présence des personnalités qui le composent, toute possibilité ambitieuse aux membres des Comités de la Chambre d'empiéter sur ses attributions (1).

Nous avons dit que le Gouvernement anglais avait une initiative extrêmement large en matière législative : cette initiative n'écarte cependant pas totalement celle des membres du Parlement, certains jours de la semaine sont consacrés en effet à la présentation des bills des membres privés.

Mais tout bill est renvoyé à l'examen d'un comité ; en effet, le Parlement anglais, qui a été la première forme et le modèle des assemblées législatives, a compris, dès sa formation, l'impossibilité pour une grande assemblée de faire travail utile en séance plénière. Il a réparti entre divers comités, de différentes sortes, la préparation de ses travaux. Soucieuses cependant de garder intact le principe de la séparation des pouvoirs, les différentes assemblées anglaises redoutèrent dès le début, à tort ou à raison, l'institution des Comités permanents. Ce ne fut qu'en 1882 que les premiers furent créés.

(1) BAGEHOT : *Constitution anglaise*, p. 19 : « Un cabinet est un comité combiné de telle sorte qu'il sert comme un trait d'union ou une boucle à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement ; par son origine il appartient à l'une ; par ses fonctions à l'autre. »

Page 20 : « Un cabinet, tout comité qu'il est d'une assemblée législative, se trouve revêtu de pouvoirs que jamais, n'étaient l'influence de la tradition et les résultats heureux de l'expérience, une assemblée n'aurait osé déléguer à un comité. »

Page 44 : « Un gouvernement de cabinet est le gouvernement d'un comité élu par la législature. »

Page 205 : « Par cela même qu'on confie à un cabinet le pouvoir exécutif, il faut aussi qu'on lui remette le soin de régler les matières financières : toutes les mesures exigent de l'argent, toute la politique dépend des bonnes finances et c'est dans le rapport des mesures à prendre avec la politique générale que consiste l'œuvre du pouvoir exécutif. »

A la Chambre des Communes, la plupart des bills sont examinés par le Comité de la Chambre entière ou Comité plénier, qui n'est autre que la Chambre elle-même, siégeant suivant une autre procédure que la procédure habituelle. La présidence est confiée au Chairman, président des Comités et chaque membre peut parler plusieurs fois sur la même question. Le rôle de ce Comité est l'étude détaillée des lois et des crédits. La séance publique adopte ou rejette ces propositions après les avoir envisagées *grosso modo*. Suivant les matières dont il a à s'occuper, il porte différents noms : pour les lois ordinaires, c'est toujours le Comité Plénier ; pour les lois de recettes, Comité des Voies et Moyens ; pour les lois de crédit, Comité des Subsidés. Il s'occupe encore des comptes de l'Inde et, dans ce cas, porte le nom de Comité des Comptes et Recette de l'Inde. Sous chacune de ces appellations, il constitue un Comité exclusivement limité à la question qu'il doit étudier, et il ne peut s'occuper d'aucun autre objet.

Il existe d'autres Comités : Comités de session d'une durée purement annuelle par conséquent, et dont les uns ont une compétence générale, mais sur des objets en général limités. Entre autres, le Comité de choix, qui est appelé à former les autres Comités, en choisissant parmi les membres de la Chambre des Communes les commissaires qui y siégeront.

Les autres, sont des Comités spéciaux formés en vue d'un projet déterminé et créés simplement pour la préparation du travail du Comité plénier.

C'est seulement en 1882 qu'on se décida, en Angleterre, à créer des Comités permanents, encore les limita-t-on à l'étude des questions d'affaires, où la politique et les luttes de partis ne peuvent entrer en jeu ; leur Président est choisi par le Comité de choix. Leur durée est annuelle. Ils ne possèdent

aucun pouvoir d'enquête. La discussion des projets financiers ne leur est jamais confiée. En résumé, ils se rapprochent plus des Comités pléniers que des Comités spéciaux en ce que leurs rapports, à l'encontre de ceux des Comités spéciaux, sont discutés directement par la Chambre, siégeant en séance publique; ils n'en sont pas moins considérés avec défiance et limités très strictement dans leurs attributions.

Il y a lieu cependant de remarquer plus spécialement que l'étude des projets financiers leur a été complètement enlevée. Ceux-ci sont confiés au Comité plénier: il est donc assez curieux qu'en Angleterre on paraît s'être défié des Comités permanents, à cause précisément de leur permanence et plus spécialement encore quand il s'agit de finances. On a voulu, en somme, combiner l'avantage des grandes Commissions pour l'expédition des affaires, avec les précautions nécessaires contre leur naturel accapareur, à l'encontre de l'assemblée et des autres pouvoirs.

Devons-nous voir là une marque de défiance vis-à-vis de la permanence? Cela n'est pas douteux. Voulant empêcher toute confusion de pouvoir, les assemblées anglaises ont cru voir, dans la permanence des Comités, le caractère qui pourrait les rendre dangereux. Et ils ont entouré ces Comités de barrières qui, à leur idée, devaient les empêcher de le devenir. Une pareille défiance vis-à-vis des Comités permanents était-elle légitime? Nous aurons à l'examiner plus loin. Ce que nous devons retenir plus spécialement, c'est le fait que les assemblées anglaises ont refusé aux Comités permanents l'examen des questions financières et les ont confié aux Comités pléniers.

II

COMITÉS FINANCIERS ANGLAIS

Nous avons vu plus haut que la Couronne, ou plus proprement le Cabinet, a l'initiative exclusive des projets financiers. On a pensé, en effet, que puisque le Gouvernement était responsable des ressources, il devait l'être aussi des dépenses et de leur opportunité. D'autre part, le budget en Angleterre présente une forme suffisamment caractéristique pour retenir l'attention et expliquer en partie cette prérogative du gouvernement. Le budget anglais comporte en effet une partie fixe presque immuable, constituée par ce qu'on appelle le « Fond consolidé » (Dettes publiques, liste civile, traitement de hauts fonctionnaires, services civils et administratifs permanents). On immobilise, pour faire face à ces dépenses, une partie des recettes et c'est ainsi que les principaux impôts (income-tax excepté) sont soustraits au vote annuel. Le Parlement conserve bien le droit de modifier les recettes et les dépenses inscrites au fond consolidé, mais celles-ci subsistent sans modification, tant que le Parlement ne s'est pas prononcé. Le budget a donc une stabilité relative et le Gouvernement peut en tirer, devant les Chambres, des raisons extrêmement fortes pour revendiquer pour lui seul cette initiative, que d'ailleurs personne n'a jamais songé à lui contester.

Chaque année, les ministres de la guerre et de la marine, ainsi que les chefs des différents départements ministériels, préparent les projets de dépenses de leurs différents services. Le chancelier de l'Echiquier fait du tout un seul et unique budget, qu'il dépose à la Chambre des Communes.

Le budget des recettes est établi séparément et fait l'objet

d'un autre dépôt : la Chambre se forme alors en Comités des Subsidés pour les dépenses, et en Comités des Voies et Moyens pour les recettes. Le rôle de chaque Comité est purement technique et peut consister en questions posées au Ministre pour l'éclaircissement d'un chapitre, d'un article du budget ; mais aucun gouvernement ne tolérerait que la discussion à l'intérieur du Comité et le vote qui en sortira, émette une critique quelconque sur l'opportunité politique des dépenses renfermées dans le projet. Le pouvoir exécutif prétend avoir les mains libres et, puisqu'il est responsable, posséder les moyens financiers pour assurer sa politique. D'ailleurs, le principe constitutionnel veut que la défiance à l'égard de la politique gouvernementale vienne de la Chambre siégeant en séance officielle et non en Comité. Les Comités financiers ne sont donc, en Angleterre, que des Comités techniques, ne pouvant prétendre à aucun rôle politique ; est-ce à dire cependant qu'ils ont un rôle tellement négligeable ? L'affirmer serait sans doute exagérer ; mais il n'en est pas moins vrai que leur raison d'être a été complètement oubliée. En effet, il est une vérité à peu près universellement constatée, qu'une institution, comme un être organisé, qui ne grandit pas et n'étend pas sa sphère d'activité, risque de dépérir et de voir faiblir sa vitalité : cantonnés dans leurs attributions techniques, les Comités financiers anglais n'ont à peu près aucune influence sur la Chambre siégeant en séances publiques, en dehors de la fonction qui leur est confiée.

A) *Comité des subsidés*

Les estimates arrivent au Comité des subsidés, bourrés de chiffres et d'indications précises, quant aux sommes requises

pour l'année qui va venir. Le ministre, qui fait l'exposé, répond aux questions qui lui sont posées par tout membre du Comité, et rien ne peut passer sans une explication complète. Quand le Comité est satisfait de l'exposé qui lui a été fait, on vote sur chaque article présenté par le ministère; aucun amendement ne peut être proposé: le Comité des subsides vote et approuve les propositions faites, sinon le ministère démissionne.

B) *Comité des Voies et Moyens*

Si le Comité des Subsides est assez limité dans ses attributions, celui des Voies et Moyens est un peu plus libre dans ses rapports avec le ministère. Le Cabinet, en effet, tient surtout à l'établissement des dépenses, mais pourvu que les recettes correspondantes lui soient accordées, il est moins intransigeant sur les retouches, que le Comité peut apporter à ses projets. Il ne se refuse pas, par exemple, à accepter une modification quelconque dans le mode de perception d'un impôt ou d'une taxe, afin de meilleur rendement. Et, à ce sujet, le Comité des Voies et Moyens collabore assez étroitement avec le Chancelier de l'Echiquier pour l'équilibre du budget.

Les deux projets votés, ils sont inclus dans deux bills, qui passent à la Chambre des Communes et ensuite à la Chambre des Lords.

C) *Leur rôle vis-à-vis du Cabinet*

Il ne faut pas chercher, dans les Comités de finances anglais, autre chose que ce qu'ils sont: c'est-à-dire une assemblée siégeant sans aucune forme solennelle, pour recevoir des ministres les explications, que les membres peuvent avoir individuellement à leur demander, au sujet des dépenses et des

recettes. Ce n'est en aucune façon un débat entre un projet ministériel et un projet de commission. Du reste, les comités financiers anglais ne connaissent pas la pratique du rapport à la Chambre siégeant en séance publique : tous les membres qui le veulent, ont entrée au Comité plénier ; tous peuvent recevoir les explications des ministres, aucun ne peut apporter d'amendement, ni de contre-projet. C'est un vote affirmatif ou négatif qui est demandé aux comités, c'est une adhésion ou une motion de défiance, le Gouvernement entendant seul garder la responsabilité des projets, sur lesquels il tombera ou gardera le pouvoir.

Quelles possibilités y aurait-il d'ailleurs, pour les comités financiers, d'avoir plus d'autorité que les assemblées ne s'en reconnaissent et n'en prennent elles-mêmes, en matière de finances.

On peut également trouver à cela une raison pratique : les comités financiers sont composés de tous ceux des membres que les questions de finances intéressent ; la moitié et quelquefois plus des membres de chaque assemblée y est représentée. De cette réunion importante ne peut évidemment pas se dégager une personnalité suffisamment puissante, parce que trop « diverse », qui arrive à s'imposer et à dominer là où elle entre en discussion. D'ailleurs les questions de finances ont perdu beaucoup de leur acuité en Angleterre. Elles se résument en querelles de parti sur l'opportunité des mesures douanières ou fiscales, qui ont plutôt un caractère économique que politique. Et c'est là précisément que l'on peut trouver la raison du calme traditionnel de la politique financière britannique.

Cependant, et au fur et à mesure que le système électoral s'est modifié, on remarque une tendance de plus en plus mar-

quée au sein du Parlement à réagir contre cet état de choses. Et les partisans des comités permanents ont essayé de démontrer que le contrôle financier, en quelque sorte négligé par la Chambre, pourrait être rempli par la méthode qu'ils préconisent.

Certains gouvernements mêmes n'ont pas caché qu'ils ne s'opposeraient pas à la constitution de comités financiers permanents. D'autres même en ont proposé la création. Cette tendance a trouvé son expression, et sa mise au point dans une proposition faite par M. Lloyd Georges, le 17 avril 1912 (1), alors qu'il était chancelier de l'Echiquier. « Un Comité sera nommé pour examiner les évaluations annuelles de dépenses (estimates) présentées à cette Chambre et présenter un rapport sur le point de savoir si des *économies peuvent être réalisées, compatibles avec la politique impliquée par les estimates* ».

Cette dernière phrase est à retenir. Elle est en effet l'expression de la doctrine gouvernementale anglaise en matière de finances : elle permettait la création d'un comité des économies, tout en respectant la liberté politique du gouvernement. Ce n'en était pas moins un bouleversement complet dans les méthodes traditionnelles anglaises. Le projet comportait en effet, entre autres choses : « Que le comité choisi serait nommé pour examiner et rédiger un rapport sur ceux des estimates présentés, que le comité jugera nécessaires et qu'il aurait le pouvoir de faire comparaître des personnes, de se faire présenter des pièces et des documents. » Et la caractéristique la plus essentielle des comités anglais, n'est-elle pas d'interdire aux comités, toute enquête et même tout rapport

(1) LLOYD GEORGES : *Revue de Sciences et de Législation financière*, 1912, p. 479.

avec l'administration. Il y avait là quelque chose de très audacieux ; pour s'en expliquer, M. Lloyd Georges disait : « La Chambre des Communes, de mémoire d'homme vivant, n'a exercé aucun contrôle sur les dépenses dans le sens où des directeurs d'entreprises le font dans leurs affaires. Il est entendu que la *discussion* des supplys... c'est la critique de l'administration... mais la plupart du temps se passe à pousser l'exécutif à la dépense pour une raison ou pour une autre. Il n'y a donc plus à la Chambre des Communes de freins aux dépenses » (1).

Ce comité, aux yeux de M. Lloyd Georges, devait prendre un par un tous les estimates jusqu'à ce qu'ils aient tous été examinés, mais il devait s'abstenir strictement de s'occuper de toute question politique. Il ne pouvait empiéter sur le contrôle ministériel ni sur celui de la Chambre des Communes ; et M. Lloyd Georges justifiait ses dernières propositions en disant : « Dans certains pays, les pouvoirs confiés à ces commissions sont très grands ; quelques-unes examinent la question de politique avec les estimates ; elles assument la responsabilité non seulement de l'examen des estimates, mais encore des propositions relatives aux méthodes à employer pour réaliser des fonds. »

A une interruption, « que de pareils comités ont toujours tendance à étendre leurs attributions », il expliqua que la Chambre devait garder toutes ses attributions politiques ; les comités examineraient les estimates et en feraient un rapport : ce serait la Chambre des Communes qui déciderait en fin de compte de la mesure à prendre. Le leader conservateur, M. Chamberlain, hostile au projet, prétendit que le contrôle

(1) LLOYD GEORGES ; Discours aux Communes. *Revue de Sciences et de Législation financières*, 1912. Article précité, p. 481.

d'une commission pousserait les départements ministériels à se départir d'eux-mêmes de leurs principes d'économie ; que d'autre part les membres intelligents d'un comité ne se contenteraient jamais d'attributions aussi restreintes, et que, par le fait, ce comité aurait tendance à s'étendre au delà de ses prérogatives et il terminait en disant : « Le comité, s'il existait tel que le gouvernement le désire, serait une nonentité (nonentity) ridicule ; s'il faisait plus que le souhaite le gouvernement, ce serait une addition dangereuse à l'autorité publique. »

Que ce soient libéraux ou conservateurs, la doctrine est la même ; liberté absolue pour le gouvernement de diriger sa politique comme il l'entend, sans compromissions possibles avec tout ce qui n'est pas, à proprement parler, la représentation nationale.

En 1917, une nouvelle tentative fut faite, dans un sens plus accentué encore, par un membre des Communes, et cette fois couronnée d'un certain succès : mais nous y verrons toujours, quoique son auteur ait eu en vue la création d'un comité semblable aux commissions françaises du budget, la marque de l'esprit signalé plus haut. Voici les fonctions du nouveau comité : « Un comité sera choisi pour examiner les dépenses qui sont effectuées par le Parlement en ce moment, et pour faire un rapport sur le point de savoir quelles *économies, s'il y en a, compatibles avec l'exécution de la politique décidée par le gouvernement*, peuvent y être apportées » (1).

(1) En 1921, le 28 juin, la Chambre des Communes décida de nommer un « Select Committee » pour examiner tels des estimates présentés à cette Chambre qui conviendront au Comité et pour suggérer la forme dans laquelle les estimates seront présentés ; pour examiner et faire un rapport sur les économies, s'il y en a, compatible avec la politique impliquée dans ces estimates et pouvant être effectuées.

Il avait été demandé également qu'on adjoignît à cette commission

Ce comité fonctionna pendant toute la durée de la guerre, et un jour, à la tribune, un ministre tint à reconnaître officiellement son utilité et sa parfaite discrétion, à l'égard des pouvoirs qu'il côtoyait et en marge desquels il existait.

Le gouvernement avait toutefois réussi à maintenir son point de vue et à écarter ce qu'il redoutait le plus, à savoir : une commission sur le modèle de la commission française du budget, et maintint l'interdiction formelle de contrôler la politique du gouvernement et de s'y ingérer de quelque façon que ce soit.

Les commissions anglaises sont donc restées dans le cadre de leurs attributions, qui sont tout de technicité. La doctrine financière anglaise éclate suffisamment dans les lignes qui précèdent pour que nous n'insistions pas davantage. Il est juste de laisser à ceux qui sont responsables des destinées d'une nation, les moyens nécessaires à la réalisation de la politique qu'ils croient devoir suivre. Et du moment que le Parlement laisse au gouvernement le soin de tout conduire et de tout diriger, il doit aussi lui laisser l'initiative des mesures financières propres à assurer la réalisation du programme qu'il s'est imposé (1). Libre à lui, quand ce programme lui

un « expert » chargé d'assister le Comité. Cette proposition, critiquée vivement par M. Chamberlain, ne fut pas adoptée. « Somme toute, dit M. Jeze, en Angleterre, on reste encore hésitant sur la solution définitive à prendre. » (JEZE : *Cours de sciences des finances et de législation financière française*, 1922, p. 256.)

(1) LLOYD GEORGES : 17 avril 1912 (Revue précitée, page 484) : « Je pose pour premier principe que, en nommant un comité, il ne faut pas essayer de dépouiller l'exécutif de sa responsabilité. Et, deuxièmement, il ne faut pas substituer une autre responsabilité à celle de la Chambre des Communes. Troisièmement, aucun comité ne doit assumer la responsabilité d'une certaine politique. »

déplait, de refuser sa confiance et de provoquer ainsi la retraite de ceux qui avaient entrepris de conduire la nation.

Les commissions des finances ne pouvaient être en Angleterre autre chose qu'elles ne sont. Dans un pays où la séparation des pouvoirs a été appliquée dans un esprit d'équilibre entre les pouvoirs, en bannissant l'idée d'un antagonisme complet et d'une séparation sans aucune liaison, marquant ainsi qu'il comprenait le sens du régime parlementaire, le contraire aurait étonné.

D'un côté, le pouvoir exécutif, entre les mains des ministres poussés par une majorité, et investis du pouvoir de gouvernement par la Couronne; de l'autre le pouvoir législatif, constitué par deux Chambres restant dans leurs fonctions législatives; la tradition constitutionnelle est restée dans la juste note de la séparation des pouvoirs qui empêche la confusion, certes, mais ne prohibe pas une certaine interpénétration. C'est ainsi que les divers pouvoirs ont pu rester indépendants les uns des autres, que les assemblées n'ont pas dominé tout le régime par leurs comités et abouti ainsi, par une séparation par trop tranchée, à une confusion des pouvoirs plus profonde encore.

CHAPITRE II

LES COMITÉS AUX ÉTATS-UNIS

I

LEUR PLACE DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Les institutions politiques des Etats-Unis présentent à première vue un curieux mélange d'éclectisme constitutionnel. D'une part, un pouvoir exécutif très fort; d'autre part, un pouvoir législatif suffisamment armé, pour imposer d'une façon générale sa volonté à toute l'organisation gouvernementale et administrative.

Le gouvernement des Etats-Unis est assuré par un Président, représentant l'ensemble de la nation, élu par le peuple à un suffrage à deux degrés et pour quatre années. Un Parlement à deux Chambres constitue le pouvoir législatif : la Chambre des représentants mandatée par la nation entière; le Sénat mandaté par les Etats. Le Président n'a pas l'initiative des lois, mais il a un *veto* dont il se sert; et si l'on ajoute que les ministres ne sont que des secrétaires, placés par le Président à la tête de chaque département ministériel, on comprend facilement que toute l'autorité de l'exécutif réside dans le Président. Son action est prépondérante en politique extérieure, à moins qu'elle ne se heurte à quelques grands prin-

cipes traditionnels dont le Sénat se constitue souvent le gardien vigilant et souvent très ardent.

En principe, l'initiative et l'élaboration des lois appartient aux deux Chambres. Comme toutes les assemblées, les Chambres ont créé des commissions pour faciliter leur travail législatif. Ces commissions sont permanentes. Au début de chaque législature, le speaker de la Chambre des représentants en répartit les membres en quarante-huit comités; chacun étudiant dans sa spécialité les bills proposés par les membres. Tout un règlement enserme l'initiative individuelle, et la soumet au bon plaisir des Comités. C'est ainsi qu'un bill déposé leur est immédiatement et de droit renvoyé, à fin de rapport. Les comités sont les maîtres absolus de l'ordre dans lequel ils feront leur compte rendu: si bien que c'est leur décision souveraine qui remet à l'ordre du jour, où à la suite, les projets de bills. Seuls les projets des comités, et « ceux qui peuvent être imposés à l'examen », grâce à une suspension du règlement accordée par un vote des deux tiers des membres » (1) échappent au renvoi. Mais en général, « quand un bill va du pupitre du clerk à la salle du comité, il passe un pont des soupirs parlementaires et gagne de sombres prisons d'oubli d'où il ne reviendra jamais » (2). L'effet pratique de cette organisation permet à chaque comité de s'emparer de la direction pratique de la législation sur les matières soumises à son examen.

En somme la Chambre a dépouillé ses membres de toute initiative, et s'est dessaisie elle-même en quelque sorte de sa fonction délibérante. Beaucoup de bills sont étouffés, ceux qui revoient le jour sont présentés par les Comités qui les ont

(1) WILSON: *Gouvernement congressionnel*, p. 76.

(2) WILSON: *Gouvernement congressionnel*, p. 78.

fait leurs, en les transformant et en les amendant ; et il y a tellement de bills présentés, qu'après le rapport des Comités, le vote sur le fonds intervient immédiatement et presque sans discussion : cela rappelle un peu le corps législatif de mil huit cent cinquante-deux qui votait, sans les amender librement, des projets de lois élaborés hors de son enceinte par le Conseil d'Etat : et ici ce sont 47 Comités permanents du Congrès qui remplissent le rôle du Conseil d'Etat. Ils sont donc en fait, les initiateurs, les directeurs, les contrôleurs de tout travail législatif (1).

Au début, cependant, ils étaient restés dans leurs fonctions de préparateurs du travail législatif. C'est petit à petit et après que les titulaires des « Secrétariats » eurent perdu leur influence personnelle, que celle des Comités s'accrut au point d'occuper la position dominante qui est la leur aujourd'hui. Et cette situation est d'autant plus curieuse et extraordinaire, que la constitution américaine, faite d'application du principe d'équilibre et de balance des pouvoirs, ne paraît pas avoir pu laisser place à de telles possibilités : et de fait, cette autorté des comités s'exerce non seulement sur l'assemblée mais encore sur le pouvoir exécutif lui-même. Nous avons vu en effet que les ministres pas plus que le Président n'ont l'initiative des lois ; pas plus des lois que nécessite la bonne marche de leur administration, que des lois générales. Comme d'autre part, les comités éliminent tous les projets, qui ne leur paraissent pas utiles ou opportuns, les ministres sont obligés de s'adresser aux présidents des comités, pour obtenir, soit la prise en considération de tel ou tel projet, soit la présentation par les comités,

(1) WILSON : *Gouvernement congressionnel*, p. 88 : « La Chambre siège, non pour discuter sérieusement, mais pour sanctionner aussi rapidement que possible les conclusions de ses comités. »

d'une loi, dont ils désirent l'application. Ils sont ainsi dans la nécessité de mettre les comités, au courant des besoins journaliers de l'administration, de leur donner une sorte de droit de regard, et ils sont ainsi amenés, à leur concéder un contrôle complet sur les services dont ils ont la direction. Au lieu de faire, comme en Angleterre et en France, leur exposé aux deux Chambres, les ministres le font indirectement par l'intermédiaire des comités. Ils ne sont que des témoins et ne sont d'ailleurs aucunement responsables. Et il n'y a pas de tendance plus nette dans l'histoire du Congrès américain que de soumettre ainsi tous les détails de l'administration à la surveillance constante et de plus en plus accentuée des comités permanents et toute la politique à leur intervention vigilante (1). Un tel état de chose risquerait de livrer les affaires publiques à la pire démagogie, s'il n'existait un contrepoids, placé par la constitution au sommet du pouvoir. En effet, les

(1) « Les secrétaires des départements pourraient certainement, dans bien des cas, agir avec plus de sagesse que les comités, parce qu'ils connaissent plus intimement qu'aucun comité, le fonctionnement et les besoins de ces départements. Mais les comités aiment mieux gouverner en aveugles que de ne pas gouverner du tout ; et les secrétaires se trouvent, en fait, liés dans tout ce qui n'est pas la routine par des lois qui ont été faites pour eux et qu'ils n'ont aucun moyen légal de modifier. » (WILSON, p. 282.)

Et de fait, le secrétaire du Trésor n'a pour ainsi dire qu'une situation équivalente à celle de premier commis de l'administration des finances. (H. M.)

« La politique du gouvernement en matière de finances, dit M. Wilson, tout ce qui se rapporte aux grandes opérations du Trésor, dépend de la législation, et est complètement entre les mains des Comités des Voies et Moyens et des Finances ; de sorte qu'il est contraire au sens commun de faire une fonction essentiellement politique, du poste du fonctionnaire qui surveille seulement les détails administratifs. » (WILSON : *Gouvernement congressionnel*, p. 284 et suivantes.)

comités sont obligés de compter avec le veto, que le Président, peut mettre devant tel ou tel bill, pour éviter de trop graves conflits avec l'exécutif. Et cette barrière, qu'ils peuvent de temps à autre apercevoir, n'est certainement pas la moindre, parmi les influences, qui peuvent retenir leur arbitraire presque souverain. Les comités occupent donc, dans les institutions politiques américaines, une place de premier plan, mais ils sont loin d'avoir tous la même importance.

Nous avons vu que toute proposition de loi, tout bill, fait l'objet d'un rapport de leur part; ce qui fait une quantité de rapport et par le fait un temps assez limité pour chacun. Le règlement de chaque Chambre prévoit un ordre du jour et un temps limité, pour chaque rapporteur. Cela amène une certaine compétition entre les comités pour présenter leur rapport et obtenir le plus tôt possible, l'attention de la Chambre (1).

II

COMITÉS FINANCIERS AMÉRICAINS

Il y a à la Chambre des représentants, deux Comités financiers. Le Comité des Appropriations, qui établit le budget des dépenses; le Comité des Voies et Moyens, qui établit celui des recettes (2).

(1) « Ils luttent présidents contre présidents pour l'emploi du temps de l'assemblée, bien que la plupart d'entre eux soient inférieurs au président des Voies et Moyens et que tous soient subordonnés au président du Comité des Appropriations. » (WILSON, livre cité, p. 26.)

(2) Le Comité des Voies et Moyens n'est pas nommé par le speaker comme les autres comités. La Chambre elle-même désigne ce Comité, qui compte vingt et un membres: quatorze choisis par la majorité, sept par la minorité. (H. M.)

Le règlement de la Chambre des représentants leur a donné une réelle priorité sur les autres comités. C'est ainsi que « la commission des appropriations peut présenter son rapport sur ses bills (bills de finances) à n'importe quel moment pendant les délibérations de la Chambre, à condition de ne pas interrompre un député qui a la parole ; et un vote de la majorité peut mettre ces bills à l'ordre du jour, dès que le rapport en a été présenté » (1).

Le Comité des « Appropriations » a ainsi cette prérogative d'être écouté quand il le veut sur la question du budget. Cette prérogative n'est pas des plus minces à la Chambre américaine, car sur l'insistance du Comité des Appropriations, la Chambre prendra le projet de budget en considération immédiate, alors que d'autres projets seront laissés de côté. Autour de cette prérogative du Comité des Appropriations, s'est formée toute une tactique consistant à faire intervenir les propositions du Comité des Appropriations au travers des autres propositions de lois que l'on désire voir ajourner. La Chambre consent en effet à paraître se désintéresser de toutes les autres questions et, si elle vote d'une façon générale sur le rapport et dans le sens que lui indiquent ses différents comités, presque sans discussion, il est cependant un sujet sur lequel s'ouvre toujours un débat et que la Chambre tient à contrôler en détails, c'est le Budget (2). C'est pourquoi, à la Chambre des Représentants, le Comité des Appropriations a la priorité sur tous les autres.

(1) WILSON : livre cité, p. 169.

(2) Nous verrons d'ailleurs que cette prétention est en définitive une manifestation presque platonique, étant donné que c'est la solution d'une sorte de comité interparlementaire qui est entérinée pour en finir. (H. M.)

Cette situation privilégiée, que retirent les Comités de Finances, de l'objet de leurs travaux, résulte de la manière dont le budget est compris aux Etats-Unis.

Il ne forme pas, comme le budget français, un tout uniforme et une unité parfaite. Il est même plus disparate encore que le budget anglais. Et si par le mot de « budget » on veut entendre, ce qui est d'ailleurs normal, un état de prévision des dépenses et des recettes : le projet de loi, apporté par le Comité des Appropriations à la Chambre des Représentants, n'est pas un budget. En effet, aux Etats-Unis, les recettes et les dépenses sont deux choses distinctes. Alors que, en France et en Angleterre (1) on ajuste les recettes aux dépenses pour lesquelles elles sont faites, on cherche aux Etats-Unis à faire rentrer des fonds, c'est certain, mais en ce faisant, on poursuit un but plus économique que fiscal. C'est pourquoi deux Comités distincts de la Chambre s'occupent, l'un des recettes (Voies et Moyens) ; l'autre des dépenses (Appropriations) (2).

Les Voies et Moyens reçoivent tous les ans du Secrétaire du Trésor « une lettre », dans laquelle il leur expose les re-

(1) Beaucoup moins cependant en Angleterre qu'en France. (H. M.)

(2) WILSON : livre cité, p. 188 : « Le but que se propose constamment le ministre britannique, c'est l'équilibre dans le bilan annuel. Notre Comité des Voies et Moyens suit une politique très différente. Les recettes qu'il contrôle sont perçues dans un double but. Elles représentent non pas seulement les recettes du gouvernement, mais aussi une politique commerciale soigneusement élaborée. Elles doivent à la fois protéger les industries de la nation et couvrir les frais de l'administration fédérale. »

Nous ne partageons pas absolument la manière de voir de M. Wilson au sujet du budget anglais, car il y a en Angleterre le fonds consolidé auquel correspondent et sont affectées des recettes spéciales. Pour l'établissement des autres recettes, on se rapporte au rendement possible de taxes dont la raison d'être est essentiellement économique. (H. M.)

cettes possibles de l'année, mais cet exposé est accompagné de renseignements précis sur l'état économique du pays. Le comité subordonne, comme le dit M. Wilson, « ses devoirs de méi agère économe, aux affaires plus vastes, qui sont en dehors du Gouvernement » (1).

Il n'y a pas à s'inquiéter d'équilibrer recettes et dépenses, et les projets que le Comité des Voies et Moyens présente au vote des Chambres ne dépendent en aucune façon, de ceux que présente le Comité des Appropriations et c'est d'ailleurs pour cela que « ses propositions occupent dans la législation une place bien différente, et bien inférieure à ceux que présente ce dernier, et quoique ce rapport jouisse de la même priorité sur les autres Comités » (2).

Les lois de recettes sont votées par la Chambre, sur le rapport du Comité des Voies et Moyens, en suivant la même procédure que les autres comités.

Les lois de dépenses suivent une marche plus compliquée, en ce sens que la Chambre prétend devoir les examiner en détail, et passe à leur discussion de longues heures de séances. Tous les ans, vers le mois de juin, le secrétaire du Trésor, qui a reçu de ses collègues des autres départements la liste de leurs besoins financiers, dresse un compte rendu général des estimates pour l'année, et l'envoie au Speaker de la Chambre des Représentants. Celle-ci passe immédiatement ce compte rendu au Comité des Appropriations, qui a trente jours pour en faire « le fondement des appropriations bills » et les présenter à la Chambre. Pour la discussion de la loi d'appropriation (d'affectation de crédits), la Chambre se transforme en Comité de la Chambre entière. « Chaque membre peut

(1) WILSON: livre cité, p. 190.

(2) WILSON: livre cité, p. 191.

présenter les observations qu'il veut sur la question des affectations de crédits » (1). On peut dire, d'une manière générale, que la Chambre connaît assez bien ce qu'il y a dans les bills d'appropriation quand elle les envoie au Sénat. Celui-ci les étudie aussi de très près, mais a la faculté d'amender les projets comme il l'entend et il use de cette prérogative. Il les renvoie à la Chambre avec de nouveaux chiffres, mais pendant ce temps d'étude et de va-et-vient, les derniers jours de la session approchent et les représentants veulent voter les bills d'appropriation avant leurs vacances ou avant la fin de leur mandat. Cependant ils ne peuvent accepter, ne serait-ce que par principe, les bills tels qu'ils leur arrivent du Sénat. On a résolu le problème, en chargeant une Commission de régler le conflit, entre le Sénat et la Chambre. Cette Commission composée de trois membres de chaque assemblée, établit un compromis et fait un rapport qui ne peut être amendé. Aucune motion tendant à en modifier les conclusions ne peut être reçue ni mise aux voix par le Président. Si, par exception, il y a rejet, une nouvelle conférence se réunit, fait un rapport, et il est bien difficile, cette fois, que la Chambre pressée ne cède pas.

Or, si l'on s'en rapporte à la pratique habituelle, ces Commissions de transaction sont composées, pour la Chambre, du président du Comité des Appropriations, d'un autre membre de ce Comité et d'un membre de la minorité (2).

(1) WILSON: livre cité, p. 171.

(2) Il convient de noter, pour expliquer ce mode de nomination, que les comités sont composés selon les propres vues politiques du speaker qui les nomme; et le speaker étant naturellement choisi par le parti qui a la majorité à la Chambre, il est facile de comprendre que les membres des comités appartiennent tous ou presque tous à la majorité.

Les conclusions des débats de la Chambre et du Sénat sont donc tirées par un seul Comité, chargé de tout revoir, de composer et d'établir un compromis. Et cette Commission, quintessence, si l'on peut ainsi dire, des Comités financiers, organe interparlementaire, super-comité des finances, est pourvue en fait d'une autorité souveraine, parce que la Chambre et le Sénat, pressés d'en finir, ratifient ses propositions les yeux fermés. En définitive, la Chambre abdique entre les mains de ses comités financiers, les pouvoirs qu'elle avait paru vouloir se réserver en se formant en Comité de la Chambre entière, car en ne présentant leurs rapports que peu de temps avant la fin de chaque session, les comités obligent les représentants à ne voir que superficiellement ce qu'ils voulaient voir en détail, et à leur confier finalement le soin de tout conduire, de tout examiner.

a) *Rapports avec le pouvoir exécutif*

Les comités de finances américains sont en réalité les maîtres dans l'élaboration des prévisions de dépenses, tant dans la période de leurs préparations ministérielles, que dans l'acceptation définitive qu'y apportent les Chambres : ils s'entendent, en effet, avec les ministres pour ménager les nécessités de l'administration avec les nécessités politiques, et par le fait, les amènent à des compromis et souvent même les conduisent à accepter de profondes modifications administratives sur certains points, pour obtenir satisfaction sur d'autres : ce qui leur donne en réalité la haute main sur les administrations (1). Nous les avons vus imposer aux Chambres leurs

(1) WILSON, p. 177 : « Souvent aussi le chef d'un département s'efforce d'obtenir les sommes désirées, à force de négociations avec

solutions définitives dans le compromis final entre le Congrès et le Sénat.

En un mot, les Comités financiers dominent d'une manière très nette toute la politique financière de la nation.

Cet état de choses n'est pas sans présenter quelques avantages, certes, mais occasionne aussi de notables inconvénients. En effet, si les Comités américains permettent au Congrès de voter rapidement et dans l'assurance qu'ils ont été préparés et étudiés d'avance, les bills d'appropriation ; si cette méthode évite et supprime les tâtonnements et les surprises d'assemblées discutant et délibérant sans préparation, si elle donne aux représentants l'impression que ce sont eux qui fixent les dépenses de la nation, il n'en est pas moins vrai, qu'au point de vue technique et au point de vue responsabilité, les avantages sont nuls, on peut même dire qu'ils sont inexistants. En effet, les Comités sont composés, par le bon plaisir du président de chaque assemblée et nous avons vu que celui-ci se laisse guider beaucoup plus par des raisons politiques que techniques ; d'autre part, ce ne sont pas les ministres qui ont la responsabilité des projets financiers, et comme personne n'aurait l'idée de la faire retomber sur un Comité, ce qui d'ailleurs n'aurait aucune efficacité, il n'y a pas de sanctions possibles, et la porte est ouverte à toutes les fantaisies. Pour conclure, nous laisserons la parole à M. Wilson, qui paraît avoir jugé très impartialement les institutions de son pays : « Nous avons fini par avoir plus de mal à dépenser notre immense revenu national qu'à le percevoir. Les embarras financiers sont venus non de déficits, mais d'excédents. Il est fort heureux que tel ait été le cas, car pour que l'administrateurs membres du Comité et par des appels multiples et pressants adressés à leur président, »

tion des finances d'une nation soit la meilleure possible, quand les revenus sont rares et que l'économie s'impose, il est absolument nécessaire de placer l'administration financière aux mains d'un très petit nombre d'hommes très exercés et très habiles, soumis à une responsabilité très stricte, et c'est précisément ce que ne permet pas notre gouvernement par les Comités » (1).

Ce n'est donc pas l'existence même des comités que critique M. Wilson. Il est, évidemment, loin de décerner un brevet d'admiration à l'organisation qu'il analyse. Cependant, en se plaçant à un point de vue purement objectif, qui lui fait constater les services que peut être appelée à rendre pareille organisation des comités, il en déduit que les avantages sont plus ou moins grands suivant les circonstances et les conditions du milieu où ils sont appelés à fonctionner; et il reconnaît que laisser subsister les comités tels qu'ils existent, à côté d'une transformation de la situation financière des Etats-Unis, pourrait peut-être amener de sérieux déboires.

D'ailleurs nous serons amenés, dans le cours de cette étude, à établir certaines comparaisons entre cette organisation et celle des comités français et peut-être pourrions-nous, en nous servant de l'exemple des uns et des autres, établir ce qu'il y a d'exact dans l'opinion de M. Wilson (2).

(1) WILSON: livre cité, p. 150.

(2) Depuis 1921, une transformation sensible s'est produite dans les méthodes relatives par M. Wilson. C'est qu'aussi les circonstances ont changé. Les excédents budgétaires ont disparu depuis la guerre et les inconvénients du système n'ont pas tardé à se faire sentir. On y a d'ailleurs remédié aussitôt en décernant au président le droit de demander des crédits au Congrès, et en interdisant aux fonctionnaires de s'adresser directement aux Comités du Congrès pour obtenir une augmentation de crédits ou une dotation nouvelle. On a créé

D'ores et déjà cependant, une idée se dégage des méthodes et des faits que nous venons de rapporter. Au début, et vis-à-vis de ministres à personnalité plus tranchée à cette époque, les comités, et en particulier ceux des Finances, développaient moins d'autorité, et empiétaient beaucoup moins sur des fonctions qui, normalement, ressortent du pouvoir exécutif. Par la suite, les ministres étant devenus et restés les simples secrétaires du Président, les comités n'ont plus trouvés que ce dernier devant eux et leur autorité s'en est accrue. En raisonnant, ce phénomène est identique à celui que nous avons noté en Angleterre, où devant un pouvoir de gouvernement fort en soi, les Comités sont restés dans la limite de leurs attributions. Nous nous trouvons en effet aux Etats-Unis, en présence d'un gouvernement semi-direct, et nous savons que, quand on ne fait pas au pouvoir minoritaire la place qu'il doit avoir, il se dégage fatalement, sous une forme plus ou moins défigurée par les circonstances et le milieu, mais qui ne témoigne pas moins, quelle que soit la forme sous laquelle il se manifeste, de la nécessité philosophique et de l'obligation pratique de son existence. Il est donc préférable de l'organiser sainement que de le laisser s'extérioriser et grandir sans tuteur et sans règles, dans un cadre qui n'est peut-être pas fait pour lui.

ensuite un Bureau du Budget, qui est l'auxiliaire technique du Président et du Congrès. Ce Bureau, composé de techniciens, est chargé de consommer la liaison entre les actes des différentes commissions et de rendre possible l'unité de direction dans le programme financier qui manquait totalement auparavant. (H. M.)

CHAPITRE III

LES COMMISSIONS EN FRANCE DE 1789 A NOS JOURS

I

LES COMITÉS DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

« L'œuvre des assemblées révolutionnaires, et plus spécialement celle de l'assemblée constituante, est incontestablement, non seulement dans notre histoire nationale, mais encore dans celle du monde entier, l'œuvre législative la plus considérable qui ait jamais été accomplie, non seulement par son étendue, mais par sa profondeur et l'admirable coordination logique de toutes ses parties ». C'est en ces termes que, le 3 février 1890, M. Léon Bourgeois parlait de l'œuvre de la Constituante. Et il continuait ainsi : « Je crois que l'on peut affirmer en les faits, et pièces en mains, que le système, par lequel la Constituante s'était répartie dans ses débuts, en trente et une grandes Commissions appelées Comités, n'ayant pas d'autres attributions que celles que nous reconnaissons aux Commissions de la Chambre, et auxquelles toutes les affaires de même ordre et de même nature étaient distribuées, que ce système a été pour beaucoup dans l'admirable méthode qui a présidé à ses travaux, à la rapidité et à l'ordre de ses discussions, et à la

fécondité de son œuvre. » Et, citant un mot de l'historien Mignot, il ajoutait : « La Constituante s'est divisée en comités pour faciliter ses travaux et y suffire; c'est seulement ainsi, terminait-il, qu'elle y a suffi » (1).

Nous n'avons pas à dire si nous nous rallions complètement à l'éloge dithyrambique qui précède, tout en reconnaissant cependant que, de toute évidence, le travail des assemblées révolutionnaires, et spécialement de la Constituante, fut singulièrement facilité par ses comités. Il y a également quelques réserves à faire sur le rapprochement qu'opère M. Bourgeois entre les comités de la Constituante et leurs pouvoirs et ceux des commissions parlementaires, de l'époque où il parlait.

Cependant, il n'est pas à nier que les comités créés par la Constituante lui ont rendu les plus grands services.

Quelle était donc l'organisation de ces comités? Le principe qui a présidé à leur création est le suivant : il s'agissait de faire « préparer les décrets relatifs aux diverses matières dont l'assemblée avait à s'occuper, de voir entre plusieurs membres qui se surveillaient les uns les autres, des pièces qui ne peuvent être vues que sur le bureau et d'en rendre compte à l'assemblée par l'organe d'un rapporteur » (2).

Les comités étaient nommés par les bureaux. Seul, le comité des finances était nommé, partie par les bureaux, partie par les généralités, c'est-à-dire que les bureaux choisissaient les membres qu'ils devaient envoyer au comité et que les autres

(1) *Annales Parlementaires*. Cinquième législature. Débats parlementaire. T. 1, p. 221.

(2) CAMUS, archiviste de l'Assemblée nationale. Notice générale et particulière des travaux de l'Assemblée constituante, lus par Vergniaud, le 13 octobre 1791. (Arch. Parlem. de 1787 à 1860, 1^{re} série, 1787-1797, p. 202.)

commissaires étaient élus par leurs collègues de chaque généralité (1).

Leur durée était permanente, c'est-à-dire que leurs fonctions finissaient à l'expiration des pouvoirs de l'assemblée elle-même.

Leur organisation intérieure était modelée sur celle de l'assemblée nationale, on y nommait un président, un vice-président et des secrétaires. Le bureau de chaque comité ainsi constitué était tantôt perpétuel, tantôt renouvelé chaque mois.

C'est deux jours après sa constitution que l'assemblée nationale éprouva le besoin de créer des comités. Elle forma quatre comités de travail : celui des subsistances, celui de vérification et de contentieux, celui de rédaction, celui de règlement. Le 6 juillet 1789, elle créa un comité de constitution ; le 11 juillet, un comité de finances, etc. Elle eut bientôt trente et un comités, qui correspondaient à toutes les matières d'administration et de gouvernement.

Leurs rôles étaient, comme nous l'avons vu, de préparer les décrets, que devait rendre l'assemblée ; de lui faire rapport sur les documents et pièces qu'il eut été difficile ou dangereux de communiquer à l'assemblée siégeant en séance publique.

Ils n'avaient aucune fonction administrative et, s'ils étaient autorisés à prendre des décisions, c'était plutôt comme objet d'instruction que comme objet de direction et d'exécution.

On a prétendu en effet, quelquefois que, dès la Constituante, les comités avaient essayé, consciemment ou inconsciemment, d'élargir leurs prérogatives ; mais en réalité il n'en est rien,

(1) La généralité était en effet une division administrative et surtout financière de l'ancienne France ; il n'est point étonnant que les constituants aient songé à les faire participer à la nomination des commissaires.

et l'impression que l'on peut retirer de l'analyse des actes des comités, et notamment de la lecture de leurs procès-verbaux, montre bien que s'ils correspondaient directement avec les agents du pouvoir exécutif et avec ceux de l'administration, s'ils prenaient quelquefois certaines décisions, pour ne citer que quelques exemples, ce n'étaient que mesures de contrôle destinées à suivre l'exécution des lois, sur l'ordre de l'assemblée qui ne pouvait le faire elle-même (1).

Le pouvoir exécutif, en effet, était encore à ce moment-là, suffisamment armé, pour agir de lui-même, et les actes des comités ne tendaient qu'à aiguillonner un peu son inertie. Ils étaient même enserrés dans des dispositions réglementaires assez ténues. Un décret du 26 décembre 1789 tenait leurs avis secrets ; ils ne pouvaient répondre à des consultations de particulier qu'après en avoir conféré avec les Députés des départements et de concert avec eux. Cependant ils avaient des pouvoirs d'enquête assez étendus et pouvaient demander partout où ils le jugeaient utile, les renseignements et pièces dont ils pouvaient avoir besoin.

En résumé, les comités fortement organisés il est vrai, mais tenus cependant en tutelle, par l'assemblée, avaient une mission strictement délimitée à l'étude et à la préparation de son travail. Il ne faut pas oublier, toutefois et nous attirons spécialement l'attention sur ce point : que l'assemblée nationale de 1789 s'était reconnu les pouvoirs d'une assemblée constituante, que comme tel, elle avait à pourvoir à des actes qui en temps normal auraient relevé du pouvoir exécutif et qu'elle ne pouvait, pour faire face aux responsabilités qu'elle avait délibérément assumées, que remettre à ses comités l'exé-

(1) CAMUS, notice citée. (Voir référence n° 2, p. 68.)

cution des mesures qu'elle prenait en vertu de la situation de pouvoir constituant dans laquelle elle s'était elle-même placée (1).

LE COMITÉ DES FINANCES DE LA CONSTITUANTE

a) *Mode de nomination*

Nous avons vu précédemment, que dès le début, le Comité des Finances se distinguait des autres, par son mode d'élection. Il était composé de membres élus par les bureaux, et de membres élus par les généralités. Créé le 11 juillet 1789 à la suite d'une initiative prise la veille par Bouché, appuyé par Fréteau et sur l'intervention décisive de Le Chapelier, il était composé de 94 membres, dont 64 pour les bureaux et 30 pour les généralités. Son nombre ne demeura pas immuable et il arriva souvent qu'il fut réduit à 62 (2).

Comme les autres comités, il était permanent : c'est ainsi qu'il dura du 14 juillet 1789 au 29 septembre 1791.

Son bureau était composé également d'un président, de deux vice-présidents et de secrétaires. Mais seul il avait le droit d'avoir des commis (pour les écritures) (3).

Ses réunions avaient lieu dans un local spécial : ce local fut définitivement établi dans la salle des comités de l'Assemblée nationale au n° 4 de la place Vendôme (4).

(1) C'est ainsi que la Constituante avait laissé prendre aux comités le droit de répondre aux pétitions et, comme nous l'avons vu, le droit de rendre des décisions dans les limites des lois existantes : leur *conférant* en somme une part du pouvoir exécutif. (H. M.)

(2) BLOCH : Procès-verbaux du Comité des finances de l'Assemblée constituante, 1^{re} partie, introduction.

(3) BLOCH : *Op. cit.*, page x.

(4) *Id.*, page xi.

Elles avaient lieu souvent deux fois par jour. Quand l'assemblée ne s'occupait pas de questions de finances, les comités en sacrifiaient les séances à leur réunions. Puis une régularité s'établit : et les réunions eurent lieu trois fois par semaine (lundi, mercredi et vendredi).

b) *Ses attributions*

Au cours de la séance du 11 juillet 1789 (1), un débat eut lieu pour la fixation des attributions du Comité des Finances. Pour Target il devait uniquement « préparer d'avance le travail de l'assemblée ». Camus était du même avis, reconnaissant toutefois, que ce comité aurait une importance de première grandeur ; d'autres lui voyaient avec intérêt, certains pouvoirs d'enquête et lui donnaient également le rôle de recevoir les mémoires, que les particuliers envoyaient en grand nombre pour la restauration des finances.

A la lecture des débats, cette discussion donne une impression de confusion et d'extrême hésitation, de défiance même vis-à-vis de l'organe à créer. Il semble qu'on avait peur de conférer à ce comité une large autorité en matière financière, crainte qu'il dépassât les bornes de la Constitution (2).

Le Chapelier insista même et spécifia que le comité ne ferait rien de définitif, les finances étant un objet trop important pour être confié sans réserve à 60 membres de l'Assemblée : alors que c'était elle, qui avait charge et mission de diriger et de rétablir les finances. En réalité aucune résolution nette ne sortit des débats de l'assemblée. Certes, le Comité dans ses travaux ne s'enferma pas dans les limites aussi étroites que

(1) MONITEUR : tome I, p. 147 et suivantes.

(2) BLOCH : Op. cit., xvi.

l'auraient voulu certains députés ; mais il garda vis-à-vis de l'Assemblée nationale, des autres comités, et des pouvoirs administratifs une réserve qui ne dépassa pas l'esprit dans lequel il avait été créé. Il fut cependant obligé de par sa situation de comité d'une assemblée constituante, comme nous en avons déjà exprimé l'idée, à des actes qui, vus sous l'angle de nos institutions actuelles, paraîtraient évidemment dépasser singulièrement le rôle qu'une assemblée confie ordinairement à des comités ou commissions.

Pour pouvoir remplir sans défaillance la tâche, qui lui était confiée, le Comité se divisa en sections correspondant à peu près aux différents ministères. Les membres se répartirent par neuf dans chaque section (1). Cette division avait été adoptée, à la suite de l'observation d'un des membres, M. Anson « que les recettes et les dépenses étant les objets auxquels il fallait s'intéresser tout d'abord, il valait mieux s'occuper des retranchements à faire dans chaque département ministériel, de manière à diminuer les dépenses : les retranchements étant plus difficiles à trouver que les augmentations de recettes ».

Chaque cabinet nommait un secrétaire, qui avait le droit de se faire remettre les papiers relatifs à chaque branche d'administration par le ministre intéressé. Ce secrétaire rendait compte au comité général du travail du cabinet : les rapports étaient ensuite rassemblés en un ouvrage, qui était lui-même déposé à l'assemblée.

D'après ce que nous venons de voir, les attributions du comité des finances étaient assez vastes et, touchant un peu à

(1) 1° Cabinet de la Maison du Roi ; 2° Cabinet de la Guerre ; 3° Cabinet de la Marine ; 4° Cabinet des Affaires étrangères ; 5° Cabinet des Finances ; 6° Cabinet des Ponts et Chaussées ; 7° Cabinet des Provinces ; 8° Cabinet des Mines et Monnaies.

tout, pouvaient être fort utiles, mais elles étaient un peu diffuses et insuffisamment concentrées sur un objet précis. Certains membres de l'assemblée s'en rendirent compte et, le 27 août 1789 (1), Talleyrand proposa à l'assemblée de nommer un comité extraordinaire de douze personnes pour examiner, de concert avec le ministre des finances, les diverses opérations soumises à l'assemblée, chercher à équilibrer les dépenses et les recettes et faire rapport deux fois par semaine à l'assemblée du résultat de son travail. Cette proposition ne plut pas particulièrement aux membres du comité des finances, et ils prirent une résolution tendant à conserver toute leur autorité sans partage ou à résigner leurs fonctions. L'assemblée trouva une solution et, le 31 août, après un long débat, elle décida « que le comité déjà existant choisirait douze de ses membres pour correspondre avec le ministre des finances. Satisfaction fut donc donnée au comité des finances, et c'est lui-même qui se chargea de constituer le nouveau comité.

Ce nouveau comité, et cela découle de la manière même dont il avait été formé, n'eut jamais aucune fonction propre et nettement spécifiée. Il se considéra toujours, envers le comité des finances dans le même état de subordination dans lequel ce dernier se sentait lui-même vis-à-vis de l'assemblée. Il fut peut-être plus spécialement, cependant, un organe de liaison entre le ministre des finances et le comité des finances (2).

(1) MONITEUR, 27 août 1789.

(2) Le 3 septembre 1791, par exemple, le Comité des Douze confère avec les ministres sur le prix du sel. Rapport de cette conférence fut fait le lendemain et discutée au Comité des Finances. (BLOCH, op. cité, 3 septembre 1791.)

Mais, de plus en plus, les matières à examiner devenaient importantes et le Comité des finances n'y suffisait plus. Il songea alors à diviser son travail et se partagea en plusieurs sous-comités.

Le 10 septembre 1789, il décide que chaque cabinet délèguera un de ses membres « pour former une division » qui examinera les différents projets de finances (1). Ce comité des neuf, que M. Bloch, dans son étude sur le comité des finances de la Constituante paraît présenter comme différent « du comité d'examen », fut créé par le comité le 14 septembre 1789 et ne nous paraît en être en aucune façon différent. En effet, il semble qu'à la séance du 10 septembre, on éprouva le besoin de créer ce sous-comité de neuf membres pour l'examen d'un projet spécial; et que l'expérience ayant été jugée concluante, elle fut consacrée le 14 septembre 1789 par une nouvelle application et le sous-comité, confirmé ainsi dans ses fonctions, y fut baptisé du nom de comité « d'Examen ».

M. Bloch relate également la création d'un comité de sept membres, appelé « le comité des sept », et dont la mission était de s'occuper de toutes les affaires particulières adressées au comité général.

En définitive, le comité des finances créa de lui-même et au fur et à mesure de ses besoins, quelques sous-comités, qu'il forma dans son sein pour faciliter et simplifier sa tâche, suivant ainsi le principe qui avait présidé à sa propre création, qu'un petit nombre travaille mieux et plus vite qu'un grand nombre à des questions différentes.

(1) Nous avons vu précédemment que le Comité des Finances s'était divisé en neuf cabinets correspondant à peu près à neuf départements ministériels. (H. M.)

c) *Ses rapports avec les autres comités et avec l'administration
et les autorités publiques*

Il ne reste pas une documentation suffisante pour se faire une opinion très nette sur les rapports qui existaient entre le comité des finances et les autres comités de travail créés par l'assemblée. Il est cependant à présumer, qu'étant donné les sous-sections qu'il avait créées dans son sein pour faciliter sa tâche, certains conflits d'attribution et de compétence durent se produire et être arbitrées par l'assemblée. D'autre part, toutes les mesures exigeant de l'argent, il devait être forcé-ment tenu au courant des projets de décret des uns et des autres, pour pouvoir, à l'occasion, les soutenir ou les combattre de son autorité, en connaissance de cause.

Par le comité des douze, il était en relation presque constante avec le ministre des finances; il ne faisait que servir d'intermédiaire entre lui et l'assemblée. A cet effet, le ministre transmettait au comité, aux termes du décret du 18 avril 1790, l'« Aperçu des recettes et des dépenses pour les mois qui précèdent » et il « communique à ce même comité le bordereau exact de la situation du Trésor public à la fin de chaque semaine » (1). Jusqu'au 5 juillet 1791, sur la demande des ministres, il pouvait leur donner des avis par écrit, ainsi qu'aux commissaires de la trésorerie. A cette date, en effet, le comité s'interdit cette pratique sur la proposition d'Anson. Il est à rappeler cependant que le ministre des finances n'était plus, à cette époque, que l'exécuteur des volontés de l'assemblée. A ses côtés on avait institué les commissaires de la tréso-

(1) Archives parlementaires, tome 15, page 712. Discours de Necker.

rière qui, sous la surveillance du comité des finances, exécutaient les décrets pris par l'assemblée constituante (1).

On peut voir, par cet exposé, que l'assemblée n'avait pas prévu pour le comité des finances une situation très sérieusement avantagée par rapport aux autres comités. Ce dernier, loin de chercher à établir sur qui que ce soit une suprématie quelconque, s'enferma strictement dans ses attributions (2) mais n'en occupa cependant pas moins une place considérable dans la préparation du travail de l'assemblée constituante. Par l'importance et l'abondance des matières soumises à sa compétence, il exerçait, en fait, une sorte d'hégémonie qui, pour n'être pas prévue par les décrets qui l'avaient créés et pour n'être pas le résultat d'empiétements volontaires et prémédités n'en existait pas moins. Cette situation de fait était causée par les circonstances et les conditions dans lesquelles il était appelé à fonctionner ; cependant, il n'en reste pas moins que tant sur le ministre des finances que sur l'assemblée elle-même et les autres comités, il jouissait d'une certaine supériorité.

Mais ceci s'explique et trouve presque une justification dans le fait que l'assemblée constituante avait pris en main une situation délicate. Les comités, et spécialement le comité des finances, rendirent à ce moment les plus grands services. Leur permanence assura une continuité de vue, une harmonie dans

(1) Décret du 30 mars 1791, article 1 : « Un comité de six commissaires, nommé par le Roi, est chargé de l'administration des finances publiques qui ne ressortira à aucun département ministériel. »

Article 19 : « Trois députés seront investis du droit d'assister à ses délibérations, de compulser ses registres, de vérifier les caisses et de convoquer le cas échéant les commissaires par une réquisition spéciale. »

(2) BLOCH : *Op. cit.*, page xvii : « On peut dire sûrement qu'il se renferma dans ses attributions légales. »

l'élaboration générale du travail des constituants, qui n'y aurait pas régnée sans eux, et le petit nombre des membres qui les composaient leur permettait un rendement dans le travail, que la foule siégeant à l'assemblée n'aurait pu assumer.

II

SOUS L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

a) *Les Comités de l'Assemblée législative*

L'assemblée constituante se sépara le 30 septembre 1791 pour laisser la place à l'assemblée législative. La première constitution française n'avait pas concentré tous les pouvoirs aux mains de l'assemblée. Le pouvoir exécutif, le pouvoir royal lui-même y avaient leurs attributions et leurs responsabilités. L'assemblée législative entreprit sa tâche avec assez d'ardeur. Les principes, qu'elle a posé au point de vue politique et législatif, sont encore la base de beaucoup de nos institutions. Au point de vue politique, elle finit par se laisser dominer par les clubs extérieurs et tomba misérablement; au point de vue législatif, on pourrait croire qu'elle laissa ses comités la dominer, mais il n'en est rien.

Dès le 13 octobre 1791, la législative décida de discuter l'organisation de ses comités en prenant pour base et point de départ le travail présenté par M. Camus sur les comités de la constituante (1); elle nomma, en différentes séances, vingt et un comités qui furent composés, suivant leur importance,

(1) Archives parlementaires de 1787 à 1860. Première série de 1787 à 1799, t. 24, p. 211 *in fine*.

de quarante-huit, de vingt-quatre ou de douze membres. La plupart étaient renouvelés par moitié tous les trois mois (1).

Chaque membre s'inscrivait sur une liste, pour le comité auquel il voulait être nommé. Puis l'élection avait lieu dans les bureaux au scrutin de liste. Aucun membre ne pouvait faire partie de deux comités. Quoique les comités de la constituante se fussent cantonnés assez strictement à leur rôle, des mesures de précaution furent prises par la législative pour empêcher les comités de devenir trop puissants. On avait remarqué la tendance des comités de la constituante à recevoir directement des adresses et des pétitions, on leur enleva ce droit. On leur enleva encore celui de rendre n'importe quelles décisions provisoires ou définitives, fut-ce une simple décision d'instruction ou d'interprétation. Et, pour les rendre encore moins dangereux, on établit la publicité de leurs travaux en permettant à tout membre de l'assemblée d'y assister à volonté (2).

b) *Le Comité des finances*

C'est pour la même raison de défiance que le comité des finances fut supprimé et remplacé par plusieurs comités.

1° *Comité de la Dette publique*. — Composé de vingt-quatre membres, élus pour trois mois et renouvelé par moitié à chaque échéance de trois mois. Ce comité était chargé d'établir la balance entre les charges et les ressources.

2° *Comité de la Trésorerie nationale*. — Chargé de la surveillance du trésor public et de préparer les lois nécessaires pour en assurer l'organisation.

(1) Arch. Parl. même série, même tome, page 278. Règlement de l'Assemblée Législative lu par Héraud de Sechelles le 18 octobre 1791.

(2) Propositions de Vergniaud, Arch. Parl. même série, même tome, 15 octobre 1791, page 243.

3° *Comité des Contributions publiques.* — Chargé spécialement de tout ce qui concernait les impôts.

4° *Comité des Dépenses publiques.* — Chargé d'établir plus spécialement, pour 1792, l'état des dépenses publiques.

Cependant, se rendant compte des inconvénients amenés par la trop grande division des affaires financières, l'assemblée modifiait l'organisation de ses comités de finances de la façon suivante, le 5 décembre 1791. Aux lieux et place des comités « de la dette publique » et de la caisse de l'extraordinaire, de la trésorerie nationale, des contributions publiques et des dépenses publiques, l'assemblée décrétait qu'il serait formé seulement deux comités sous les noms de : « Comité de l'Ordinaire des Finances » et de « Comité Extraordinaire des Finances ». Ces comités étaient chargés d'établir la balance des dettes et des ressources, de changer ou de déterminer le mode et les termes des engagements de l'Etat. Ils devaient faire ce travail en commun, en se chargeant l'un ou l'autre plus spécialement de l'une ou l'autre partie du travail. En dehors de ces attributions communes, ils avaient des attributions particulières.

Le *Comité de l'Ordinaire* devait s'occuper de tout ce qui a rapport aux contributions publiques et à la fixation des différentes parties de la dépense publique, de l'examen des comptes, des poursuites à faire contre les débiteurs du Trésor et de toutes les opérations relatives aux fonctions attribuées aux commissaires de la trésorerie nationale, ainsi que des propositions de lois à former pour maintenir l'ordre et la régularité du service.

Le *Comité de l'Extraordinaire* était chargé de toutes les opérations relatives à la caisse, des états de recettes (vente des

biens nationaux) et, en général, de tout ce qui avait rapport à l'émission et à la circulation du papier monnaie.

Chacun d'eux était composé de vingt-quatre membres, élus pour trois mois et renouvelable par moitié. Les premiers membres des deux comités furent choisis parmi ceux des précédents comités supprimés ; les autres membres étant constitués comme suppléants.

En définitive, l'assemblée, tout en évitant de laisser à un seul comité le soin de préparer les matières de finances, avait senti l'inconvénient d'une dispersion trop forte et, cherchant un moyen terme entre le principe de la séparation des compétences et l'application excessive et mal comprise, qu'elle en avait faite auparavant, elle avait réduit à deux les comités trop nombreux nommés le 4 octobre.

Et si l'on se reporte aux débats, qui ont précédé la motion et le projet de décret (présenté par Condorcet), on est frappé des motifs qui ont pu déterminer l'assemblée à l'adopter. Il a nettement paru aux membres de l'assemblée législative que le mot « Comité des Finances » emportait avec lui une idée d'administration, de direction, en contradiction avec l'esprit de la constitution. La législative entendait donc marquer qu'elle ne voulait avoir d'autres rapports, avec l'exécutif, que le contrôle qu'elle devait constitutionnellement exercer sur lui. D'autre part, la constitution avait divisé les finances ; il semblait alors à l'assemblée qu'elle s'écarterait des principes constitutionnels en cumulant sur un seul comité les différentes parties du travail financier. On sent précisément là, toujours vivace, ce désir intense de se conformer aux principes de la séparation des pouvoirs ; et l'assemblée le traduisait, en s'opposant à ce que les finances fussent confiées à un seul de ses comités,

qui aurait pu ainsi paraître diriger les finances de l'Etat, alors que l'assemblée elle-même n'avait que le pouvoir de les voter, l'exécution de ses décisions appartenant au pouvoir exécutif.

c) *Rapports avec les pouvoirs publics*

Fonctionnant ainsi dans les limites que nous venons de déterminer, préparant le travail législatif de l'assemblée dans les questions financières, intermédiaires entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les comités ne nous apparaissent pas à première vue, avoir pris une importance autre que celle d'organe préparateur du travail de l'assemblée. Cependant, sans chercher aucunement à dépasser les limites du rôle qui leur était confié, les comités de la législative étaient amenés dans ces limites mêmes, à des empiètements dangereux sur les attributions du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. En effet, pas plus sous l'assemblée législative que sous l'assemblée constituante, nul n'a le sentiment que quelque chose de stable et de définitif a été établi, une confusion extrême règne entre les pouvoirs que, malgré la bonne volonté de la constituante et de la législative, le régime en vigueur n'est pas parvenu en fait à discriminer. La raison en est simple, on a tranché d'une façon trop nette le rôle de chacun des pouvoirs; on a prétendu établir entre eux des barrières infranchissables: et comme la pratique exige des rapports constants, il a fallu trouver le moyen de faire correspondre entre eux ces différents pouvoirs, que l'on avait prétendu séparer d'une façon trop absolue; les comités étaient tout désignés pour remplir ce rôle: ils le prirent. D'autre part, le pouvoir exécutif n'est plus, en fait, que l'exécuteur des volontés de l'assemblée, qui a compris le principe de la séparation des pouvoirs de la ma-

nière suivante : l'assemblée fait les lois, régit tout, établit tout : les ministres sont conseillers techniques (1) et agents d'exécution. La préparation détaillée des lois ayant été faite par les comités, et l'assemblée adoptant presque toujours leurs propositions, il en résulte, qu'en fait ce sont les comités qui dirigent et établissent tout ; et il est tout naturel que les circonstances devenant plus anormales, ils aient fini par prendre en mains l'exécution même des lois, dont ils avaient réglé l'élaboration.

Cette usurpation, qui devait être le trait caractéristique du régime de la Convention, ne se produisit pas cependant sous l'assemblée législative ; mais déjà on s'y acheminait, sous la pression des éléments extrémistes.

III

LES COMITÉS, DEPUIS LA CONVENTION JUSQU'À LA CONSTITUTION DE L'AN VIII

a) *Les Comités dans le cadre de la Convention*

La législative, dominée par les Jacobins, cède la place à la Convention Nationale. Celle-ci, désireuse d'établir la République, ayant à soutenir des luttes intérieures et extérieures gigantesques, n'a plus confiance qu'en elle, concentre entre ses mains tous les pouvoirs et les confie à quelques comités.

Le 21 septembre 1792, elle maintient provisoirement les comités de la législative.

(1) Les ministres sont encore consultés de temps en temps sur l'opportunité de telle ou telle mesure. L'assemblée pose ensuite le principe. Les comités règlent les mesures dans leurs détails ; l'Assemblée adopte et promulgue et les ministres font exécuter.

Le 7 septembre 1794, elle décrète la création de seize comités, correspondant à toutes les branches de l'administration et aux différents ministères existant encore à cette époque. Petit à petit, les ministres jugés inutiles ne forment plus qu'un simple conseil exécutif chargé de l'exécution. Enfin, le Comité de Salut public, qui a fini par établir sa suprématie absolue au sein de la Convention, les fait remplacer par douze commissions exécutives séparées et sans liaison entre elles : chacune composée de deux commissaires, sauf la commission des finances, qui en a cinq. Mais ces commissions exécutives sont elles-mêmes sous le contrôle des grands comités de la Convention, et ceux-ci sont eux-mêmes dominés par celui du Salut public.

Les comités sont composés, pour la plupart, de douze ou de seize membres ; seul le comité des finances en compte quarante-huit. La Convention ayant pris tous les pouvoirs en main, ses comités deviennent les maîtres en peu de temps. Eux seuls peuvent travailler utilement. Ils proposent les lois relatives à leurs attributions et participent ainsi du pouvoir législatif. Ils donnent des ordres aux autorités établies et participent ainsi du pouvoir administratif. Ils ont le droit de prendre des mesures d'exécution conformes aux lois et participent ainsi du pouvoir exécutif, établissant ainsi une confusion de pouvoir, aussi profonde que la séparation établie précédemment par la constituante et la législative ; et, au-dessus de tous les autres comités, celui de Salut public établit une dictature de fait.

Le comité des finances, qui jusque-là avait été sous les autres assemblées le plus important des comités passe alors au second plan. Son rôle est uniquement un rôle de trésorier, il n'y a rien à dire de lui, si ce n'est qu'il n'existe que comme

agent financier du comité de salut public et comme son intermédiaire de forme, auprès de l'assemblée qui souscrit à tout, et vote tous les projets qui lui sont présentés. Il partage avec le comité de salut public le droit de rendre des décrets, même en l'absence de loi, sur la matière qu'il veut régler, mais il ne peut le faire qu'après s'être concerté avec le Comité de salut public.

La Convention avait donc supprimé en fait toute constitution, tout gouvernement et, comme toute assemblée souveraine concentrant sur elle-même tous les pouvoirs, elle avait été obligée de confier, à des groupements sortis d'elle, la plus grande partie de ses pouvoirs.

b) *Les Comités dans le cadre de la Constitution de l'an III*

La caractéristique de la période précédente avait été la domination des assemblées et de tous les pouvoirs organisés, par les comités. Une réaction très forte se produit alors en sens inverse et, à partir de ce moment, d'ailleurs, une véritable hantise s'empare des membres des assemblées, au souvenir des comités de la Convention. La constitution de l'an II établissait un Directoire exécutif et deux assemblées législatives, les Cinq-Cents et les Anciens. Il fut interdit à ces deux assemblées de nommer dans leur sein aucune commission permanente. Chaque conseil pouvait seulement nommer, quand la matière en question paraissait nécessiter un examen préparatoire, une commission spéciale, qui devait se renfermer strictement à l'objet de sa formation et qui était dissoute au moment où le conseil devait statuer sur l'objet dont elle était chargée.

IV

LES COMITÉS DANS LE CADRE DES CONSTITUTIONS CONSULAIRES ET IMPÉRIALES

a) *Les Commissions dans les Assemblées, sous le Consulat et l'Empire*

La constitution de l'an VIII plaçait en face du pouvoir exécutif trois assemblées, le Sénat, le Tribunat et le Corps législatif. Ces trois assemblées devaient participer, suivant l'esprit de la constitution, à l'élaboration des lois. Nous disons participer, car en réalité le Conseil d'Etat nommé par les Consuls ou l'Empereur était chargé par lui de la rédaction des projets de lois et des règlements d'administration publique et, comme le disait Lanjuinais, en des termes qui sont restés historiques : « on semblait rendre la parole au législateur, mais on organisait son silence ».

Le corps législatif n'ayant pas à s'occuper du travail d'élaboration, n'avait pas besoin de comité, il n'en eut pas ; le Conseil d'Etat n'étant à vrai dire que le conseil de gouvernement, ses méthodes de travail ne rentrent pas dans le cadre de notre étude ; le Tribunat seul pouvait prétendre à un rôle parlementaire, il lui fallait donc des organes d'étude pour préparer son travail : il créa des commissions. Au début, les commissions chargées du travail se composaient en règle générale de trois ou cinq membres, nommés par l'assemblée, sur la proposition des bureaux. Puis, en l'an X, le Tribunat modifia son règlement et se partagea en trois sections : 1^o section de législation ; 2^o section de l'intérieur ; 3^o section des finances. Le rôle de ces sections consistait dans une collaboration offi-

cieuse avec le Conseil d'Etat. La plupart du temps, la discussion avait lieu entre trois délégués de la section intéressée et la commission correspondante du Conseil d'Etat, présidée par le deuxième ou le troisième consul. Mais le travail était purement technique et fait sous la direction des membres du pouvoir exécutif. On renfermait donc les comités dans la même défiance qui les avait fait plus simplement supprimer sous le Directoire. Mais, comme on s'était cependant rendu compte de leur utilité pratique au point de vue technique, on les avait rétablis sous une forme dissemblable, c'est vrai, mais le principe de leur existence, reconnu utile, fut appliqué.

b) *La Section des Finances*

De la section des finances, il n'y a rien à dire de particulier ; elle était chargée de préparer, d'accord avec le Conseil d'Etat, les projets financiers qui seraient présentés et débattus devant le corps législatif. Aucune suprématie de droit et de fait n'est à observer pour elle sur les autres sections du Tribunat.

En 1807, cependant, un décret rendu le 19 août, établissait au corps législatif trois commissions correspondant aux anciennes sections du Tribunat. On sait, en effet, que le Tribunat ayant été supprimé, il fallait au corps législatif les prérogatives du corps défunt et lui donner la possibilité de travailler utilement. La lecture du décret du 19 août 1807 (1) édifiera suffisamment. Sans qu'il soit besoin d'en analyser les dispositions particulières, on y verra que le gouvernement, tout en rendant au corps législatif la possibilité d'examiner les projets en détail, avant de les voter, tenait à diriger lui-même les travaux des commissions, par la présence d'un de ses

(1) Voir décret du 19 août 1807. Hors texte, annexe III.

membres aux discussions, qui avaient lieu entre les comités du corps législatif et du Conseil d'Etat.

La réunion des comités de ces deux assemblées répondait certainement, sous une forme excellente, à la convenance d'une collaboration intéressée entre représentants du point de vue politique et représentants de la compétence technique, les unes et les autres pouvant mieux, dans leurs communes réunions, produire un travail utile et pratique.

V

LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DES CONSTITUTIONS DE LA RESTAURATION ET DE LA MONARCHIE DE JUILLET

a) *Les Commissions dans les assemblées de la Restauration et de la Monarchie de Juillet*

Dans cette période, les assemblées législatives n'ont pas une autorité beaucoup plus grande que celle de l'Empire. Le gouvernement seul a l'initiative des lois, les Chambres sont uniquement invitées à voter sur les projets qui leur sont apportés : le travail de préparation est par conséquent déjà fait et, par le fait, le travail des assemblées est moins compliqué.

Tous les règlements des assemblées, à cette époque, établissent la division en bureaux tirés au sort et renouvelés chaque mois ; la nomination des commissaires est faite par les bureaux, sauf le cas où la Chambre elle-même décide que la commission sera nommée en assemblée générale (1).

(1) L'article 36 du règlement de la Chambre portait en effet « les propositions de lois adressées à la Chambre par le Roi... sont transmises par le président à chacun des bureaux pour y être discutées suivant la forme établie au chapitre V.

Chapitre V. Chaque bureau discute séparément les propositions ; la

Ces commissions sont spéciales et temporaires, et d'ailleurs leurs travaux ne consistent qu'en la présentation plus détaillée et plus claire des projets apportés par le gouvernement.

b) *La Commission des Finances*

Immédiatement après la Restauration, on avait hésité sur l'organisation de la commission des finances. Le principe de la spécialité admis, il fallait savoir si l'on nommerait deux commissions : une pour les recettes et une pour les dépenses. La Chambre prit le parti de n'en nommer qu'une et de la composer de trois commissaires par bureau.

La commission, ainsi formée de vingt-sept membres, avait alors toute latitude pour régler son travail intérieur et nommer ses rapporteurs. D'ordinaire, elle se divisait en trois sections : la première chargée du budget des ministères, de la justice, de l'intérieur et de la politique général ; la deuxième chargée uniquement du budget du ministère de la guerre ; la troisième du budget des ministères des finances, de la marine et des affaires étrangères ; chacune de ces sections nommait alors un rapporteur, qui faisait rapport à la commission, appelée dans ce cas commission des finances. Celle-ci, en fin de compte, nommait un autre rapporteur pour faire un rapport général à la Chambre (1).

Certaines années, le budget était présenté à la Chambre en deux lois distinctes de dépenses et de recettes. La Chambre nommait alors, à chaque dépôt de l'une ou de l'autre loi, une

discussion terminée, chaque bureau nomme un rapporteur ; les rapporteurs se réunissent et discutent entre eux. Archives parlementaires, 18 mars 1828, page 122.

(1) Comité secret du 30 décembre 1815. *Moniteur* 1816, page 51.

commission spéciale nouvelle. La plupart du temps, ces deux commissions se réunissaient et établissaient un rapport commun. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement. C'est une illustration spontanée que nous fournit la pratique de l'assemblée de la Restauration que, pour connaître pratiquement un budget, il est préférable de le soumettre à une commission unique, chargée à la fois de l'examen des états de dépenses et des états de recettse et de leur balance. Dans le cas contraire,, on est amené à procéder à la réunion des deux commissions qui étaient chargées d'examiner séparément les deux projets (1).

On chercha plusieurs fois à établir un parallélisme entre la répartition des ministères et l'organisation des commissions, en faisant nommer autant de commissions qu'il y avait de ministères, — pour faciliter le travail, disait-on (2).

Ces propositions furent rejetées et d'ailleurs dans la pratique, et nous plaçant seulement au point de vue de la Commission des Finances, ce parallélisme aurait plutôt nui que servi. En effet, la Commission des Finances s'était divisée en trois sous-sections dont les attributions correspondaient à peu près à l'examen de chacun des départements ministériels. Dans ces conditions, établir un parallélisme entre les comités et le ministère, eut été non seulement un risque mais encore à ce moment-là une superfétation. Un risque, en ce que des luttes et des compétitions n'eussent pas manqué de s'établir entre les comités saisis d'un projet relatif à l'objet de leurs attributions (3), et le Comité des Finances chargé par sa formation

(1) Voir Chambre des députés. Ann. Parl., 18 mars 1828, page 122.

(2) Voir Proposition Demarçay, 9 mars 1829. Ann. Parl., page 302.

(3) Il faut en effet admettre que le parallélisme n'aurait pu être conféré qu'à des comités permanents.

même de l'examen de toutes questions ayant un rapport quelconque avec les questions financières; que d'autre part ce parallélisme donne aux comités une emprise considérable sur le personnel des différentes administrations. Une superfétation en ce que nous venons de le laisser entendre, il valait mieux à cette époque laisser au Comité des Finances l'entier examen de tout ce qui touchait de près ou de loin aux matières financières, car il en sortait une compétence et une autorité plus considérable pour ce comité, qui par sa collaboration avec le ministre des Finances essayait de remettre de l'ordre dans les finances de la nation.

Cependant la Chambre finit par se rallier aux propositions Demarçay. On créa une Commission dite « des Lois de Finances » composée de 36 membres (4 par bureaux). Cette commission nommait des rapporteurs ministériels (1).

On arriva enfin à ce que devait rester la Commission du budget en 1836. Le 13 janvier de cette année là, en effet (et cette date peut être notée) on convint de nommer un rapporteur général qui fondrait en quelque sorte les différents rapports des rapporteurs spéciaux et présenterait à la Chambre un travail correspondant aux vues d'ensemble examinées par la Commission.

Et de cette période de restauration, il semble que l'on doive tirer une leçon assez forte? En effet, le ministre des Finances était seul responsable du budget qu'il présentait aux Chambres; la collaboration de fait qui s'était établie entre lui et les Comités des Finances des Chambres était une collaboration toute de franchise et où la rivalité n'entraînait que pour la recherche des meilleures solutions et des meilleurs directives à donner au travail en commun. Et si le baron Louis et les diffé-

(1) 18 déc. 1832.

rents ministres de la Restauration et de la Monarchie de Juillet ont pu arriver au résultat financier que l'on connaît, sans doute leur part de mérite est-elle la plus grande, mais celle qui doit-être attribuée aux Commissions des Finances, de l'époque, alors que leur travail s'appliquait uniquement à un budget annuel unique, ne doit pas non plus être compté pour rien.

VI

LES COMITÉS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION DE 1848

Les pouvoirs de l'Assemblée Constituante de 1848 et de la Législative qui l'ont suivi ont été très courts, trop courts pour que l'on puisse tirer de la pratique des assemblées, une idée quelconque sur la place qu'y prirent les commissions.

La lecture du règlement de l'Assemblée Nationale de 1848 peut seule donner une représentation de la manière dont les constituants entendaient procéder. Ils rétablirent les comités permanents. C'est la seule chose vraiment intéressante. Quand au détail de la procédure de nomination de ces comités, on la trouvera également dans le règlement dont nous donnons le texte annexé à la fin de notre étude.

L'Assemblée Législative de 1849 revint, au régime des commissions spéciales. On laissa cependant à la Commission du Budget une compétence très vaste qui lui donnait l'examen du budget est celui des autres lois de crédit. La discussion fut assez vive à cause de cela ; on pouvait y voir en effet une tentative pour laisser à la Commission du Budget une certaine permanence de fait. Mais en réalité la Commission du Budget resta ce qu'elle devait être, limitée qu'elle était par un exécutif qui allait devenir de plus en plus fort.

VII

LES COMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION IMPÉRIALE DE 1852

Les institutions politiques du Second Empire sont modelées sur celles du premier. Jusqu'à l'Empire libéral, le corps législatif est un corps de muets. A ce moment les commissions reprennent leur vitalité.

Spécialement la Commission des Finances « nommée par les bureaux ne comprenant pas toujours des hommes compétents, elle finit par devenir une sorte de coterie; entre elle et le Gouvernement il s'échange des confidences; elle prend des allures mystérieuses... Ces commissions étaient devenues parfois une sorte de pouvoir intermédiaire entre le Gouvernement et les Chambres... » (1).

L'Empire libéral d'ailleurs, dura peu. Nous pouvons cependant faire une remarque. Tant que dura l'empire autoritaire les commissions du corps législatif ne furent que des commissions spéciales tout comme celles de la Restauration. Il y a donc une corrélation entre la possibilité qu'ont les commissions de se développer et l'autorité plus ou moins grande que s'assure le Gouvernement dans la constitution d'un pays. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous nous arrêtons à une telle constatation.

(1) LEROY-BEAULIEU. Sciences des finances 1883, t. 2, p. 50

CHAPITRE IV

LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION DE 1875

La Constitution de 1875 a mis à la tête du Gouvernement un président élu par les deux Chambres réunies en Congrès.

Le Président a l'initiative des lois concurremment avec les deux Chambres, il les promulge, nomme à tous les emplois civils et militaires peut dissoudre la Chambre avec avis conforme du Sénat, négocie et ratifie les traités. Il est le chef suprême de la force armée, ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des Chambres et communique avec ces dernières par le moyen de messages lus par des ministres.

Le ministres sont solidairement responsables de la politique du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ; ils peuvent être mis en accusation par la Chambre et sont jugés par le Sénat. Il n'y a rien de plus dans nos textes constitutionnels pour les organes principaux de l'exécutif. Il faut signaler cependant au passage la subordination des ministres au Parlement. La constitution est ainsi rédigée qu'en en lisant les passages qui concernent les ministres, il semble que les constituants aient voulu leur rappeler la modestie de la condition qu'ils leur faisaient... ou qu'ils entendaient leur faire.

C'est au ministres en effet, que la Constitution fait la

moindre part. Tandis que deux textes ont réglé avec soin tout ce qui concerne les deux Chambres et la Présidence, si bien qu'une simple lecture nous découvre comme une esquisse fidèle de ces trois pouvoirs, l'on n'y trouve aucun dessin précis du ministère retraçant avec netteté sa formation et son rôle : mais seulement quelques traits épars, qui sont loin de nous donner l'idée, de ce que le mouvement de la vie publique met sous nos yeux.

C'est au Président et aux Chambres en effet que les lois constitutionnelles (sur les rapports des pouvoirs publics) font la part la plus grande dans le texte et peut être aussi la part la plus belle en fait. Mais on sait combien, depuis lors, s'est amoindrie, en fait, celle du Président. Il est inutile d'entrer dans le détail des prérogatives et des pouvoirs des Chambres. Il nous faut cependant marquer que rien de ce qui se fait dans le Gouvernement ne leur est étranger. Par la lettre de la Constitution, leur part est déjà grande ; par l'interprétation, qu'on en a donné, leur rôle est devenu prépondérant, et en effet, le Pouvoir législatif s'est haussé de plus en plus au-dessus du Pouvoir Exécutif.

La Constitution de 1875 avait sans doute prévu un Parlement actif, lui avait donné des prérogatives très larges et des initiatives nombreuses, seulement elle avait prévu pour contrebalancer cette autorité, un exécutif suffisamment armé. Or sa destination a été complètement changée.

La Présidence de la République joua un rôle actif d'abord, entre les mains du Maréchal de Mac-Mahon. Depuis, les abandons des différents Présidents de la République ont ruiné les prérogatives, qui faisaient de leur poste, un contrepoids agissant et influent. Les ministres ne pouvant s'appuyer sur le président, sont devenus les exécuteurs des ordres du Pouvoir

Législatif, comme nous l'avons précédemment montré, le Parlement restant seul maître. Sans doute les auteurs de la Constitution de 1875 n'avaient pas prévu pareil avenir. Le Pouvoir Législatif occupe, avons-nous dit, une place très importante dans les textes constitutionnels de 1875-1884; en fait il occupe la première place dans l'Etat.

D'ailleurs ce sont ces fonctions de fait qui vont retenir principalement notre attention.

I

LES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS LEUR ORGANISATION

*Mode de nomination — Compétence dans le temps —
Compétence de matière (Historique de 1875 à 1924.)*

Les Chambres ont l'initiative et l'élaboration des lois. Comme tous les autres Parlements, le Parlement français s'est vu obligé de confier la préparation de la plus grande partie de son travail législatif à des comités ou commissions.

Les formes des commissions, leur mode de nomination, ont souvent varié depuis les débuts de notre régime parlementaire actuel. La règle constitutionnelle ne prévoyant pas leur existence, c'est par voie de règlement intérieur, que les Chambres ont organisé leurs commissions. Nous nous en tiendrons à l'étude des commissions de la Chambre de Députés, conformément au dessein que nous nous sommes proposé.

Les règlements divers qui se sont succédés depuis 1875 ont déterminé l'organisation des commissions, d'après des principes, en vigueur jusqu'en 1902. La Chambre se divisait en

onze bureaux renouvelés chaque mois par la voie du sort. Les bureaux nommaient immédiatement quatre commissions d'une durée mensuelle. L'une de ces commissions avait un rôle de tamis vis-à-vis des propositions qui lui étaient envoyées par la Chambre ; elle avait reçu le nom de Commission d'Initiative et se prononçait sur la prise en considération des propositions ou sur le rejet pur et simple. Une discussion avait lieu dans les bureaux sur les propositions qui leur étaient soumises : chaque bureau nommait alors un, deux ou trois commissaires dont la réunion formait une commission pour l'examen plus détaillé et la préparation du rapport. Les commissions ainsi nommées se séparaient dès le dépôt du rapport sur le bureau de la Chambre.

Les commissions spéciales et temporaires ne pouvaient faire autrement, que de se renfermer strictement dans leurs attributions et s'en tenaient toujours à l'examen purement technique des propositions qui leur étaient soumises. Leur travail était régulier certes, mais finit par ne plus suffir à l'assemblée.

A partir de 1902, on revint au système des grandes commissions qui présentaient plus de garantie et plus de sûreté dans le travail parlementaire. A plusieurs reprises, des tentatives eurent lieu pour faire inscrire dans le règlement, une série de grandes commissions à compétences nettement définies. Tout le monde paraissait d'accord pour reconnaître les inconvénients des commissions spéciales, mais on gardait la hantise des comités permanents de la Convention.

Et cependant en fait et sans leur donner le nom de grandes commissions, la Chambre avait pris l'habitude, de confier aux commissions spéciales, l'examen des projets ou propositions, analogues à ceux en vue desquelles elles avaient été formées ; cette coutume avait pris d'elle-même naissance, dans le fait,

que la Chambre pouvait d'après l'article 18 du règlement, « renvoyer à une commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de loi qui lui sont présentés ».

Si bien que présentant au nom de la Commission de Règlement un rapport sur les possibilités qu'il y aurait de nommer de grandes commissions permanentes, M. Breton pouvait s'appuyer sur des précédents de fait et préconiser leur consécration officielle disant (1). « Malgré les défauts reconnus du régime actuel, on a longtemps hésité à admettre la constitution des grandes commissions permanentes ; la principale raison qui faisait rejeter par beaucoup cette institution nécessaire, c'était uniquement la ressemblance de ces grandes commissions avec celles des assemblées révolutionnaires, notamment de la Convention, dont le souvenir seul effrayait certains parlementaires timides, ces commissions n'en fonctionnèrent pas moins dans les trois dernières législatures et allèrent sans cesse en se développant. Au cours de la sixième législature, dix grandes commissions, fonctionnèrent en même temps que 184 spéciales. Les grandes commissions furent saisies de 550 projets ou propositions de lois, tandis que les spéciales en examinèrent 735. Au cours de la dernière législature, les grandes commissions se développèrent considérablement, au détriment des commissions spéciales. Il y eut en effet 16 grandes commissions et 71 commissions spéciales, et sur 1.356 projets et propositions de lois, 1.219 furent envoyées aux grandes commissions : 137 seulement aux commissions spéciales ».

Ces grandes commissions douées de permanence de fait, présentaient pour l'Assemblée un très grand avantage : elle pouvait les supprimer à volonté en cessant de leur envoyer

(1) BRETON, rapporteur J. O., 17 novembre 1902.

des propositions et projets nouveaux à examiner. Ces commissions restaient donc sous l'autorité de l'assemblée et celle-ci les tenait en tutelle avec beaucoup plus de facilité.

C'est précisément sur le rapport de M. Breton, que les partisans de la permanence triomphèrent, et une résolution de la Chambre rétablit les commissions permanentes le 17 novembre 1902.

Elles étaient toujours élues dans les bureaux et avaient une durée égale à celle de la législature.

En 1910, on apporta une innovation importante, depuis cette époque, les commissions sont formées et nommées par un système préparatoire de listes de candidatures dressées par les bureaux des groupes et devenant automatiquement définitives s'il ne s'élève pas une opposition de plus de cinquante membres. Cette modification apporta la possibilité d'établir une représentation proportionnelle des groupes ou partis dans les commissions et d'y faire entrer des compétences, en plus grand nombre, que par le système de la nomination par les bureaux ainsi que nous l'avons déjà dit.

Elle allait aussi donner à certaine commission l'idée qu'elle était dès lors une représentation plus parfaite de la Chambre, et lui fournir des perspectives plus vastes en lui donnant l'impression d'être une force plus établie et plus organisée.

Actuellement, il y a, à la Chambre des Députés, 20 grandes commissions permanentes annuelles (1). Ces commissions comptent 44 membres. Elles ont un local spécialement affecté à leurs séances; un bureau formé d'un président, quatre vice-présidents et six secrétaires, avec un personnel spécial de commis comptant dans le personnel de la chambre.

(1) Article 11 du Règlement de la Chambre de 1924.

Le 27 janvier 1920, une tentative fut faite pour amener un parallélisme complet entre les commissions et les différents départements ministériels (1).

Le parallélisme, disait en substance M. Louis Marin qui en était l'auteur, apparaît comme la condition essentielle du contrôle sérieux de la Chambre sur le Gouvernement. Une commission ne peut être forte et bien entraînée que si elle est affectée à un seul ministère dont elle ne tardera pas à connaître à fond le mécanisme et le personnel. Le rapporteur, M. Joseph Barthelemy, répondit : « Nous avons craint, de compromettre par une aggravation de l'emprise directe du Parlement sur le Gouvernement, l'équilibre nécessaire des pouvoirs et la règle constitutionnelle des pouvoirs séparés. Nous n'avons pas voulu dresser un ministère de la Chambre contre le ministère du Gouvernement, et opposer systématiquement un président de commission à chaque chef de département ministériel. Le parallélisme est apparu à votre commission comme l'organisation d'un conflit, qui ne pourrait se résoudre que par l'effacement définitif au préjudice du pays du gouvernement responsable devant la commission irresponsable. Nous ne pouvons pas, par des dispositions réglementaires, supprimer le régime parlementaire, voulu par la Constitution, pour arriver à une déformation du régime conventionnel imité. Je dis, déformation, parce que dans l'esprit de notre constitution, le cabinet doit être pris dans sa quasi unanimité, au sein de la Chambre, et doit être une sorte de Comité du Parlement, chargé de la mission gouvernementale et c'est lui qui constitue à proprement parler notre Comité du Salut Public ».

(1) *J. O.*, 27 janvier 1920.

La Chambre suivit sa commission et le parallélisme ne fut pas plus obtenu que la permanence de législature ne fut maintenue (1).

II

LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS. LEUR PLACE DANS LE TRAVAIL LÉGISLATIF. LEUR MÉTHODE DE TRAVAIL

Nous avons donc à l'heure actuelle, au Parlement des Commissions permanentes, à durée annuelle, au nombre de 20, sans préjudice d'autres commissions spéciales ou permanentes dont la Chambre peut décider la constitution (2).

Depuis qu'elles sont de nouveau permanentes et à moins de décision contraire de l'assemblée, les commissions sont saisies directement de projets et propositions de lois par le président de l'Assemblée qui les leur transmet après en avoir donné connaissance à la Chambre (3).

(1) Cette proposition avait d'ailleurs déjà été faite en 1902 et le rapporteur de cette époque y avait répondu en ces termes : (M. Charles Benoit, rapporteur) « s'il ne s'agit d'instituer que des commissions qui soient des espèces de groupes d'étude, je suis d'accord avec les auteurs de la proposition. Mais s'il s'agit, d'une façon plus ou moins déguisée, d'instituer des commissions correspondant à des départements ministériels, c'est-à-dire de transférer un peu plus au législatif, les attributions essentielles de l'exécutif, je m'y oppose catégoriquement. Il ne faut pas qu'elle soient comme des comités de surveillance placés par la majorité à côté et bientôt au-dessus des ministres ».

« Le jour où vous aurez réussi, vous nous aurez rapprochés d'autant du régime conventionnel, mais vous nous aurez écarté d'autant du régime parlementaire. Le jour où vous aurez fait cela, vous aurez déplacé l'axe des institutions, déplacé le siège du Gouvernement ».

(2) Voir Règlement de la Chambre des Députés, art. 11 et suivants.

(3) Règlement, art. 23, paragraphe 2 et art. 27, p. 1.

Les auteurs des propositions ont le droit d'assister avec voix consultative aux délibérations et aux travaux des commissions chargées de l'examen de leurs propositions.

Les commissions doivent présenter rapport des propositions qui sont confiées à leur examen dans le délai de quatre mois à compter du jour où elles leur ont été envoyées (1). Ce rapport est déposé à la Chambre en séance publique et lu immédiatement si la Chambre le demande.

Il arrive souvent qu'une commission réclame, comme de sa compétence, une proposition qui a été confiée à une autre, ou demande à être entendue ne serait-ce que pour avis. Quand l'accord se fait entre les commissions, le président de la Chambre en donne connaissance à l'assemblée à la séance suivante; en cas de conflit de compétence le président de la Chambre soumet la question à la décision de la Chambre. Dans ce cas l'assemblée peut décider que les deux commissions se réuniront exceptionnellement et délibéreront en commun, ou que la question en litige sera examinée par une commission spéciale nommée par les commissions dans la proportion décidée par la Chambre.

Les commissions constituent, en quelque sorte, un crible très serré, entre l'initiative particulière et individuelle des membres de l'assemblée et la tribune. Aucune proposition ne passe en délibération et en discussion qu'après avoir été étudiée par une commission, et il arrive souvent que des propositions ne sont même pas retenues par les commissions chargées de les examiner. Elles ne laissent passer que les propositions leur paraissant opportunes ou de quelque utilité. Quand nous disons « qu'elles ne laissent passer », nous vou-

(1) Art. 29.

lons dire qu'elles donnent ou ne donnent pas à la prise en considération des propositions qui leur sont soumises un avis favorable... et il est extrêmement rare que la Chambre ne suive pas en cela l'avis de ses commissions.

Les commissions commencent donc par envisager d'une façon très générale les projets ou propositions dont elles sont saisies. Lorsqu'elles sont d'avis de pousser plus avant l'examen, elles abordent l'étude des articles; elles peuvent en modifier la teneur, et apporter tous amendements qui leur semblent utiles. Le travail du rapporteur porte donc sur la prise en considération ou sur le fonds. Quand les commissions jugent une proposition inacceptable, la coutume veut que le rapporteur en fasse avertir les auteurs: ceux-ci ont alors le choix ou de retirer purement et simplement leur proposition ou de discuter en séance publique avec le rapporteur, pendant le temps que la Chambre voudra y consacrer: et c'est la Chambre qui statue sur l'ajournement ou la discussion et le passage aux articles. et le plus souvent la Chambre se range à l'avis de la commission.

Nous insistons spécialement sur ce point, car si les commissions peuvent ne donner aucune suite utile aux propositions d'initiative individuelle, elles ne peuvent en faire autant avec les projets du Gouvernement. Mais ce qu'elles ont le droit de faire, c'est d'apporter à ces projets, tous amendements qu'elles jugent utiles; et il arrive parfois, qu'elles présentent par l'organe de leur rapporteurs des projets complètement déformés que les ministres eux-mêmes ne reconnaissent plus.

Ce droit d'amendement des commissions est une arme redoutable entre leurs mains vis-à-vis du gouvernement: il est d'une pratique courante, en effet, de voir les ministres, convoqués par les commissions, discutant avec elles et souvent, con-

sentant telle ou telle modification, pour obtenir d'un autre côté la conservation de telle ou telle partie de leurs projets, à laquelle ils tiennent le plus. C'est précisément dans les négociations qui s'engagent entre ministres et commissions, hors de toute publicité, hors du cérémonial des séances plénières de l'assemblée, que se préparent les compromis, indispensables pour éviter des conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; les tractations en séances de commission sont ainsi devenues l'un des procédés de maintien de l'équilibre constitutionnel sur lequel repose le régime de la séparation des pouvoirs et du parlementarisme.

Peut-être, précisément, pouvons-nous toucher de plus près qu'auparavant, et comprendre mieux, les raisons qui pousseront à écarter le parallélisme entre les commissions et le gouvernement. C'eût été établir d'une façon officielle, mais cependant anti-constitutionnelle, la sujétion des chefs de départements ministériels aux présidents et rapporteurs des commissions et, comme le disait M. Charles Benoist, revenir quelque peu aux pratiques du régime conventionnel.

La proposition de M. Marin — quoiqu'en pense l'honorable parlementaire — était la consécration de l'effondrement du parlementarisme et de l'avènement du conventionnalisme. Simple consécration, avons-nous dit, car en fait la sujétion de l'exécutif, par le parallélisme officiel des commissions et des ministères s'est à peu près accomplie ou est en voie d'accomplissement : sur vingt commissions, dix portent le même nom que des ministères... et nombre de cabinets n'ont pas compté un nombre beaucoup plus élevé de portefeuilles. Et si nous nous en rapportons à l'opinion de beaucoup de parlementaires, dont nous avons pu obtenir un avis personnel, les craintes de M. Charles Benoist se seraient en partie réalisées.

Ainsi, par les prérogatives dont elles sont armées par le règlement et par une situation de fait de plus en plus forte, les commissions ont, dès à présent, réalisé une véritable emprise sur les prérogatives de l'exécutif. Certes, elles sont d'une utilité incontestable; elles jouent entre la tribune et l'initiative individuelle le rôle d'un crible qui empêche de passer tout ce qui paraît inutile ou inopportun. Elles remplissent d'autre part un rôle de liaison qui peut être fort avantageux entre le parlement et le gouvernement. Mais elles peuvent être entraînées à fausser le fonctionnement des institutions parlementaires, en exagérant à leur profit ce rôle de liaison, par une ingérence abusive, dont elles sont loin d'être privées, dans les ministères correspondants à leurs attributions.

A côté de ce grief, elles présentent un avantage incontestable, celui de former des hommes pourvus d'une certaine compétence et capables un jour de fournir eux-mêmes une carrière ministérielle. Mais de cet avantage, elles ont les inconvénients: les rapporteurs ou présidents ainsi mis en vedette par leur situation d'hommes politiques ont tendance à devenir politiciens, c'est-à-dire à exercer leur influence et à utiliser leurs relations pour des fins tout à fait étrangères à la perfection du travail législatif: cet état d'esprit n'est que trop commun dans le personnel des rapporteurs et des présidents de commissions. Ils grossissent leurs rapports pour se mettre en vedette; ils revendiquent les prérogatives de leurs commissions avec une véhémence qui n'est pas exempte de surenchère; ainsi les commissions entrent en lutte les unes contre les autres pour la première place, et la suprématie au milieu des commissions. Au surplus, la vanité des commissions n'est pas la seule cause de ses rivalités. Il est parfaitement exact que les attributions des commissaires ne sont pas égales. Il y

a des objets plus importants les uns que les autres et une commission retire souvent une influence particulière de la gravité des matières dont elle s'occupe. Or, tout corps, comme tout individu, mis en relief, est tenté de se dégager plus fortement encore des limites fixées à ses attributions. Ainsi, les commissions les plus importantes sont aussi les plus dangereuses, non seulement pour les autres commissions, mais pour les autres institutions politiques.

En vérité, la distribution des commissions permanentes est devenue la constitution intérieure de la Chambre des Députés, et dans cette distribution, un organe a nettement pris le pas sur les autres : c'est justement la commission des finances, autrefois commission du budget.

CHAPITRE V

LA COMMISSION DES FINANCES

I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

De même, que dans le cabinet, le ministre des finances a vu sa situation dominer celle de ses collègues, de même, parmi les commissions, celle des finances s'est vue non seulement attribuer des prérogatives plus nombreuses que celles de ses rivales, mais aussi s'est agrandie par ses propres moyens, d'une manière aussi forte qu'imprévue.

On peut se poser la question, de savoir comment la commission des finances a pu acquérir, dans l'ensemble de nos institutions parlementaires, la place que tout le monde lui reconnaît. Nous ne manquerons pas d'y répondre. Il est une constatation qui se dégage de la lecture des quotidiens, et que le profane peut être amené à faire aussi bien que celui qui s'occupe de questions constitutionnelles, que cette commission s'est emparée, dans nos pouvoirs publics, d'une place prépondérante. Quelles sont les raisons qui l'y ont amenées? Nous aurons à nous en occuper, mais auparavant, il nous faut tout d'abord étudier ce qu'est la commission des finances. Quelles

prérogatives le règlement lui donne-t-il à côté des autres? A-t-elle conquis une place aussi importante parmi les autres commissions que le ministre des finances au sein du cabinet?

Il nous sera alors facile de déterminer ensuite quelle est sa situation exacte dans l'économie de nos institutions politiques, et moins difficile alors, de nous faire une idée de la place qu'elle pourrait peut-être tenir, ou de celle qu'elle aurait peut-être dû garder.

Deux faits érigés en règles dominant d'abord cette étude :

1° Le gouvernement partage avec les chambres l'initiative des projets financiers et n'en a pas le monopole comme en Angleterre.

2° Le budget est un état des recettes et des dépenses, ce n'est qu'un projet présenté comme tout autre projet de loi émanant du Président de la République. Comme tel, il n'est immuable en aucune de ses parties et susceptible de recevoir tous les amendements, que les membres des deux chambres peuvent suggérer, soit individuellement, soit par la voix du rapporteur de la commission des finances (1).

Nous sommes donc loin de la pratique anglaise; et nous allons voir quelles conséquences pratiques en sont résultées.

II

MODE DE NOMINATION

De 1876 à 1902, la commission du budget a été nommée comme les autres commissions, dans les bureaux. Nous avons

(1) Les amendements provenant de l'initiative individuelle sont évidemment comme en tout autre matière soumis à l'examen de la commission; nous verrons même qu'il existe aussi dans le règlement de la Chambre d'importantes restrictions à leur libre présentation,

vu les avantages et les inconvénients de ce mode de nomination en traitant des commissions en général. On a senti par l'expérience, que les seconds étaient plus nombreux que les premiers, c'est pourquoi diverses tentatives furent faites pour y apporter certaines modifications.

En 1884, on proposa de nommer la commission du budget au scrutin de liste et en séance publique. Cette proposition fut repoussée, le 20 mars 1884 (1).

Cependant, au cours de la discussion, le rapporteur de la commission de règlement, M. Margaine, avait attiré l'attention de la Chambre sur les inconvénients du mode de nomination dans les bureaux. Ces griefs étaient ceux que nous avons signalés nous-mêmes, concernant le peu de place donné à la minorité dans les commissions, mais le rapporteur avait plus particulièrement fait porter son argumentation sur les inconvénients qui en résultaient pour la commission du budget.

Certes, les griefs étaient sérieux, mais le moment n'était pas venu. Dix années plus tard une modification était cependant apportée et le 24 avril 1894, la Chambre prit une résolution modifiant le règlement et portant « qu'un tirage spécial des bureaux aurait lieu chaque année pour la nomination de la Commission du Budget. Le tirage au sort des bureaux ne précéderait que de deux heures leur réunion ». A cause des intrigues et des compromissions que le désir de siéger à cette commission engendrait, un malaise général planait sur tout ce qui y touchait ; et l'on s'aperçoit tout de suite que le court laps de temps, fixé entre la réunion des bureaux et la nomination des commissaires, était destiné à parer, à ce que l'on appelle en

(1) PIERRE. Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1902, page 913.

langage parlementaire « les combinaisons de couloirs » et les intrigues de personnes.

Certes, la tendance, à ne rien laisser ou à laisser le moins possible aux intrigues politiques, dans la création d'une commission d'une telle importance était louable, et le résultat acquis justifia suffisamment la mesure prise, pour qu'on n'eût qu'à s'en féliciter ; mais le mal ne résidait pas seulement dans l'état de choses réformé, il siégeait dans le fait même de l'élection par les bureaux.

Le 17 mai 1902, lors de la réforme et de la création des « Grandes Commissions », M. Louis Marin avait déjà essayé de faire réformer le mode de nomination de la Commission du Budget, en y faisant intervenir les différents groupes politiques. Les raisons qu'il y apportait, étaient certes de première valeur, cependant elles ne firent pas d'impression immédiate et ce ne fut qu'en 1910 et en même temps que pour les autres grandes commissions, que le système qu'il préconisait fut adopté (1).

(1) *J. O.*, du 17 nov. 1902. Louis Marin : « On a été obligé... tellement les démarches personnelles étaient actives et incessantes, d'appliquer à la Commission du budget, un procédé d'élection spécial par les bureaux. On tirait au sort des bureaux spéciaux, qui deux heures après, afin de réduire au minimum les intrigues, élaient les membres de la Commission du budget ; et dans quelles conditions ? Après toutes sortes de démarches personnelles, alors que les candidats et la Commission étaient obligés de discuter et de se prononcer sur toute une série de réformes budgétaires et sur tout un monde d'arguments, dans le brouhaha de l'arrivée dans les bureaux. Je dis que forcément le choix était fait dans les conditions les plus mauvaises. Il n'y a qu'une façon pour élire sérieusement les commissaires, c'est de les élire comme représentants de leurs partis. Et alors, chaque fois qu'à la Commission du budget, il se produira une de ces mille discussions qu'on n'a pu prévoir dans l'élection du bureau, les personnalités représentant chaque parti, viendront donner leurs arguments au nom de leurs partis ».

Nous ne voulons pas revenir sur la valeur des arguments apportés par M. Marin, nous nous contentons de les reproduire. Ce ne fut qu'en 1910 que les partisans de la proportionnelle parvinrent à obtenir la désignation par les groupes.

Cependant avant de se fixer d'une façon définitive à ce mode d'élection, elle passa par différentes alternatives. En 1911, la Chambre revint au système des bureaux, mais la réalisation n'en fut pas immédiate et quand l'exécution fut sur le point d'aboutir, en 1912, la Chambre hésita et ajourna l'application de la réforme, pour l'examen du budget de 1913, en prorogeant les pouvoirs de la commission désignée en 1911 par les groupes. Officiellement cependant la nomination aurait dû être faite par les bureaux. En 1913, enfin, la Chambre s'arrêta définitivement à la nomination par les groupes. Ce n'est d'ailleurs que dans le règlement de 1915 que la Commission du Budget fut introduite dans la liste des grandes commissions.

II

SA DURÉE

De 1876 à 1902, La Commission du Budget faisait partie des commissions spéciales, appelées cependant « Grandes Commissions » parce que, nombre de projets lui étaient renvoyés à cause de leur connexité avec les matières de sa compétence ordinaire, ce qui lui conférait, à l'instar des autres grandes commissions une durée plus grande (2).

Mais alors qu'en 1902, le règlement créait officiellement

(1) PIERRE. — Manuel cité, p. 378: « Il n'y a pas d'obstacle réglementaire à renvoyer le budget du futur exercice à la Commission qui a connu et fait voter l'exercice en cours (Supplément 1906).

« Les Grandes Commissions, permanentes, au nombre de dix, la Commission du Budget n'y fut pas comprise.

Elle ne devint permanente qu'en 1916; elle était nommée au début de la Législature et gardait ses pouvoirs jusqu'à la séparation de la Chambre.

En 1920, la Chambre prit pour règle de ne nommer que des commissions permanentes de durée annuelle: depuis cette époque, la Commission des Finances est nommée au début de chaque législature et de chaque session.

IV

SA COMPOSITION

La Commission des Finances est formée de 44 membres. Elle nomme dans son sein un bureau, composé d'un président et de deux vice-présidents et de quatre secrétaires. L'élection du président est souvent très disputée, elle indique toujours l'orientation politique que la commission entend donner aux questions de finances, et cette orientation est à peu près la même que celle de la Chambre (1). Le mode de nomination du bureau de la Commission des Finances est le même que celui employé par la Chambre pour l'élection de son bureau propre.

Le président est nommé au scrutin individuel. Les vice-présidents au scrutin de liste et au scrutin secret (2).

(1) Nous disons « à peu près » car il arrive quelquefois que des commissaires, une fois nommés par leur groupe, font des manifestations d'indépendance, qui les amènent souvent à des votes désavoués par leur groupe politique et que, restés dans le rang, ils auraient eux-mêmes désavoués.

(2) PIERRE, — Manuel cité, page 913.

Elle ne peut procéder à aucun vote hors la présence de la moitié au moins de ses membres. Elle désigne un rapporteur général, chargé de présenter à l'assemblée, sous forme de rapport, l'opinion de la commission sur le projet du budget et de le défendre devant elle.

Elle jouit d'un local spécial, possède comme les autres commissions un secrétaire adjoint et des commis faisant partie du personnel de la Chambre.

Pour faciliter son travail, elle peut se diviser en sous-commissions, qui, la plupart du temps, correspondent aux différents départements ministériels. Chacune de ces sous-commissions peut désigner un rapporteur spécial chargé de défendre, devant la Chambre, les conclusions de la commission au sujet de la partie de budget qui lui a été confiée. Ces rapporteurs doivent toutefois se référer aux indications exprimées par la majorité de la commission et se prêter aux modifications que le rapporteur général et le président de la commission, estiment devoir être apportées, dans la partie du rapport spécial, qui ne serait pas en harmonie, avec les décisions de la commission.

V

SA COMPÉTENCE

La Commission des finances est créée tout d'abord pour l'examen du budget annuel. Mais sa compétence s'étend, d'une manière plus générale, à tous les projets et propositions concernant les finances de l'Etat.

C'est ainsi que son nom de « Commission des Finances » lui a été donné assez tardivement et à la suite d'une extension de sa compétence primitive de commission du budget. Depuis

la Restauration, en effet, elle portait le nom de Commission du budget. Il semble que les assemblées de cette époque et toutes celles qui leur ont succédé, voulaient proscrire jusqu'au nom des comités de l'époque révolutionnaire. D'autre part, restée officiellement commission spéciale jusqu'en 1910, il n'est pas étonnant que la dénomination correspondant à ses occupations, consistant dans l'examen du budget, lui soit restée.

Elle perdit son titre en 1920, pour prendre celui de Commission des finances. Cette nouvelle appellation n'est pas le fait d'un certain caprice de l'Assemblée, mais le résultat de l'élargissement de sa compétence. Il existait, depuis 1907, une commission de « législation fiscale », créée pour l'étude des projets d'impôts sur le revenu. Elle avait été maintenue, à côté de la commission du budget, et des conflits d'attribution éclataient souvent entre les deux commissions. On perdait beaucoup de temps à les concilier ; souvent cette conciliation se faisait en les réunissant. Il y avait des partisans du maintien et des partisans de l'abolition. En réalité, la commission de législation fiscale avait entrepris de s'occuper de toutes les questions concernant les ressources et, comme il n'existe qu'un seul et même projet pour les ressources et les dépenses, son maintien était non seulement un anachronisme mais un non-sens. Aussi, la Chambre, sur le rapport de sa Commission de règlement, décida en 1920 la fusion des deux commissions en une seule : ce fut la Commission du budget qui absorba sa rivale, et elle prit dès lors le nom de Commission des finances.

On pourrait presque dire que sa compétence est sans bornes, et de ce fait, peut-être verrons-nous qu'elle est amenée souvent, par la force des choses, souvent aussi par des empié-

tements regrettables, à s'affranchir des limites raisonnables de ses attributions.

A cause de cette compétence fort vaste (puisque agir pour un Etat, c'est dépenser), elle se trouve être la plus importante des commissions. Par l'obligation dans laquelle elle est d'entrer dans l'examen détaillé du projet de budget, et de la grande majorité des propositions de loi, elle se trouve en rapports constants et souvent en difficultés nombreuses, tant avec le gouvernement, qu'avec les membres de l'assemblée et l'assemblée elle-même, qu'avec les autres commissions.

C'est pourquoi il nous paraît nécessaire, pour étudier plus à fond le rôle qu'elle joue dans nos institutions politiques, de l'envisager dans ses rapports avec le gouvernement — avec l'assemblée — et avec les autres commissions.

Sur ce triple théâtre d'opérations, nous la verrons fonctionner, tantôt dans ses attributions réglementaires, tantôt au delà, et peut-être serons-nous appelés à la voir tenir parmi les pouvoirs constitutionnels, une place que la Constitution n'avait pas plus prévu que son existence même certes, mais que peut-être elle lui aurait interdit d'occuper, si les constituants avaient pu la prévoir.

VI

LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC LE MINISTÈRE

a) *A l'occasion du budget*

Le Gouvernement a, en France, concurremment avec les Chambres, l'initiative des propositions financières.

Tous les ans, les ministres établissent l'état de prévisions des dépenses de chacun des départements; ils communiquent

ces états au ministre des finances, qui les centralise dans le projet du budget, en établissant par ailleurs l'état de prévision des ressources correspondantes.

Le ministre a en somme la tâche, assez lourde, d'équilibrer les deux états et de les présenter aux Chambres en un tout homogène.

Le budget établi, le ministre des finances en dépose le projet sur le bureau de la Chambre, et celui-là comme tous les autres est transmis à la commission compétente, autrefois commission du budget, aujourd'hui, depuis 1920, commission des finances. Quelle va être l'attitude de la commission du budget? L'esprit du règlement qui la crée ne lui donne pas d'autres pouvoirs que ceux d'examiner le projet; le rapport qu'elle doit en faire à la Chambre doit seulement comporter les éclaircissements que peuvent en nécessiter certaines parties. Elle peut également donner son avis sur les besoins exprimés par les différents ministères et l'opportunité qu'il y aurait à y satisfaire suivant les demandes présentées.

Or, M. Cucheval-Clarigny rapporte, qu'appelé à présider cette commission, M. Rouvier à son entrée en fonctions, en mars 1884, disait en ces termes à ses collègues, pour faire ressortir l'importance de leur rôle commun (1) :

« La Commission a la mission toujours délicate d'*établir le budget de l'Etat*, d'en assurer la sincérité, d'en régler l'équi-

(1) Cette partie de notre travail a été empruntée presque entièrement à un article de M. Cucheval Clarigny, paru dans la « Revue des Deux-Mondes », le 1^{er} février 1888. Il a analysé là très fortement la place occupée à cette époque par la Commission du budget — alors commission spéciale — Nous ne pouvons mieux faire que de le citer complètement dans son texte. Et pour être la relation de faits datants de presque un demi-siècle : les conclusions qu'il tire ne laissent pas de présenter beaucoup d'actualité. (H. M.)

libre. » Si telle était la tâche de la commission, quelle était donc alors celle du ministre des finances et du Gouvernement ?

M. Rouvier ajoutait immédiatement : « La Commission sera toujours dominée par cette double préoccupation d'établir un budget permettant de faire face à toutes les obligations d'une grande démocratie libre, et de ménager les ressources du pays. »

« Il ne s'agit donc point de contrôler les calculs du Gouvernement, d'apprécier ses propositions et de vérifier si l'équilibre nécessaire existe réellement ; il s'agit d'improviser une œuvre propre à la Commission et de faire de toutes pièces la loi de finances, comme si le budget présenté par le Gouvernement n'existait pas ou n'était qu'un simple canevas, destiné à servir de cadre, aux études et aux décisions des commissaires. M. Rouvier ne limitait même pas les attributions de ses collègues à l'établissement du budget ordinaire ; il faisait encore rentrer dans leur mandat la tâche de rechercher le meilleur moyen financier de faire face au budget extraordinaire.

« On ne saurait en réalité concevoir une mainmise plus complète sur les finances du pays. Si ce n'est plus, en effet, au Gouvernement à discerner, entre les dépenses indispensables et les dépenses susceptibles de restriction et d'ajournement, à chercher et à trouver des ressources ; ou si ses propositions peuvent être remaniées et bouleversées de fond en comble, que reste-t-il au ministre des finances, sinon de laisser agir la commission qui l'a dépouillé de ses attributions ? (1) »

Et de fait, les différentes commissions qui se sont succédées ont mis fidèlement en pratique les conseils de M. Rouvier.

(1) CUCHEVAL CLARIGNY : « Revue des Deux-Mondes », 1^{er} février 1888, page 546.

Toutes ont prétendu avoir une initiative propre et substituer leurs propres projets à celui du Gouvernement. Il en est ainsi pour le budget, dont elles arrêtent le texte définitif : celui qui sera discuté dans l'assemblée.

Il ne reste donc aux ministres que la possibilité de défendre devant la Chambre les chiffres qu'ils ont proposés et d'en demander le rétablissement quand ils ont été modifiés par la Commission. Comme le disait M. Léon Say : « La Commission ne se soucie guère de la préparation ministérielle et se croit chargée de préparer le budget comme si elle était le ministre » (1). Et c'est une situation peu enviable, pour un ministre des finances, que d'être exposé à tout instant à être convoqué devant la Commission du budget, pour apprendre inopinément qu'on réduit un crédit, qu'on ajoute une dépense, qu'on supprime une recette ou qu'on remanie un impôt. Et de fait, si le ministre des finances ne sait guère ce qu'il adviendra des recettes publiques entre les mains des commissions, il ne sait pas davantage quelles dépenses sont engagées et à quelles échéances il aura à faire face. « On engage les finances de l'Etat, disait encore M. Léon Say au Sénat, le 20 décembre 1885, et le ministère ne s'en doute même pas. »

La Commission du budget refond donc totalement le budget et l'accomode à sa manière. Ce qu'elle apporte à la Chambre, est le résultat des transactions et des combinaisons de coulisses, de concessions accordées par des ministres sur leur propre budget pour des compensations d'un autre ordre, et tout cela parfois malgré le ministre des finances, qui a perdu la direction de son budget depuis qu'il en a fait le dépôt sur le bureau de la Chambre. Et en réalité, ce n'est pas la Cham-

(1) LÉON SAY : *Les Finances* », page 24 (1896).

bre qui contrôle, c'est la Commission du budget. La Chambre, en effet, refuse rarement de suivre sa commission, et le vote du budget n'est presque toujours qu'une formalité publique, alors que tout a déjà été prévu, arrangé et conclu, entre une commission puissante et des ministres qui hésitent à lui résister.

Par ces remaniements du projet de budget, la Commission a acquis une influence immense sur la direction administrative de chaque département ministériel et sur la politique générale du ministère. A quoi bon demander au Parlement l'abrogation d'une loi ou d'un service, dont on peut rendre l'exécution impossible par une simple suppression de crédit? Et c'est d'ailleurs ainsi qu'on a souvent procédé.

La Commission des finances est donc maîtresse des finances et, par la crainte des mutilations qu'elle peut faire subir aux projets ministériels, elle est maîtresse de tous les ministères, ou tout au moins le contrôle qu'elle exerce sur eux est étrangement impérieux. « On dira peut-être dit encore M. Cucheval-Clarigny que le pays, étant maître de ses destinées, il peut acheter au prix de quelques inconvénients l'avantage de connaître à fond ses affaires et de voir clair dans ses finances, et que le système de la Commission des finances et le seul moyen de laisser subsister l'autorité du Parlement. Or, est-il bien sûr que la méthode en vigueur assure cet avantage au public? Il faut remarquer que toutes les questions se décident au sein de la commission du budget et de ses sous-commissions et que rien n'arrive au public que par des procès-verbaux communiqués à la presse ou par des indiscretions individuelles. Quand un ministre s'est mis d'accord avec la sous-commission avec laquelle il a affaire, tout est fini. Si l'entente ne s'est pas établie, la commission est

appelée à trancher et tout est encore réglé définitivement, à moins que le ministre ne s'entête et porte la question devant la Chambre entière, ce qui compromet gravement son portefeuille. Dans la pratique, ce n'est pas la publicité, c'est le huis-clos qui est la règle pour la solution des affaires des finances. La Chambre finit toujours par céder à la Commission, même lorsqu'elle a tenté un geste de résistance. Pourvu que celle-ci lui affirme que son budget est en équilibre, elle ne regarde pas si cet équilibre est réel ou factice; le vote du budget, généralement en retard, se poursuit hâtivement, parfois fébrilement, et le public retire peu de lumière de ces discussions. La Chambre elle-même, qui devrait voir pour lui, ne voit rien qu'à travers la Commission du budget, interposée comme un écran entre les finances nationales et le public » (1).

A l'heure actuelle, la Commission des finances présente à la discussion de la Chambre un projet de budget souvent très différent de l'original ministériel, duquel, comme le disait déjà Gambetta : « il ne reste plus qu'une feuille de papier ». « Auriol et nos amis de la Commission des finances ont si bien transformé le budget de M. Clémentel, pouvait dire M. Alexandre Varennes, au Congrès du parti socialiste de 1924, qu'il est devenu parfaitement méconnaissable. » La commission s'entend donc avec les ministres pour les rectifications qu'elle veut apporter au budget; si sur un point de détail l'accord ne se fait pas, la question est posée devant la Chambre et comme nous l'avons vu plus haut, la Chambre désavoue rarement sa commission.

Mais il peut arriver que, désirant faire échec à la politique générale du Gouvernement, « ou désirant échapper à ses res-

(1) CUCHEVAL CLARIGNY : Article précité, page 555.

pensabilités » (le mot est de M. Ribot), la Commission renvoie au Gouvernement le projet de budget, en le priant, par une résolution ferme, de réorganiser l'équilibre, de réaliser des économies sans indiquer celles qu'elle voudrait y voir apporter (1).

Cela est arrivé en 1887. Le 5 mai, la Commission votait une résolution qui, dit M. Pierre, équivalait à un renvoi en bloc au Gouvernement. « La Commission du budget, estimant que le projet de budget ne présente, ni au point de vue des économies, ni au point de vue de l'équilibre, le caractère exigé par l'état de nos finances et la volonté de la nation, convaincue qu'elle peut avec confiance, réclamer du ministère, une initiative également conforme à ses attributions et à ses déclarations, invite son président à demander au Gouvernement des propositions nouvelles. » Cette résolution fut transmise au Gouvernement, celui-ci y répondit « que, sans repousser l'idée d'économies nouvelles, il laissait à la Commission le soin de les rechercher ; il est prêt à examiner et à discuter comme il l'a toujours fait toutes les économies qui lui seraient indiquées, soit par la Commission du budget, soit par les rapporteurs spéciaux des différents ministères ». Un débat s'engagea à la Commission et on proposa d'évoquer le conflit devant la Chambre et de poser en principe « que c'est au Gouvernement et non à la Commission de faire un budget, que la Chambre a le droit d'inviter le Gouvernement à présenter un nouveau projet de budget ». M. Pelletan ajoutait : « La Commission ne peut pas faire elle-même des économies, elle ne peut même pas indiquer le chiffre total qu'elle réclame, *car cela supposerait une étude et elle ne peut pas s'y livrer*. C'est au Gouver-

(1) PIERRE. — Traité. 1902, p. 915.

nement à faire cette étude; la Commission ne peut pas s'emparer du pouvoir exécutif. »

M. Ribot fit alors observer que la Commission n'avait pas le droit de proposer le rejet du budget à la Chambre. « Elle créerait ainsi, dit-il, un précédent d'une extrême gravité. Sauf à des époques révolutionnaires, on n'a jamais refusé de discuter un budget. La Commission a reçu de la Chambre un mandat; elle a le devoir de le remplir. Il ne s'agit donc pas pour elle, de se substituer au Gouvernement, mais de lui indiquer les dépenses qu'elle croit susceptibles de réduction. On a alternativement exagéré et restreint le rôle de la Commission. Actuellement, ce qu'on lui propose, c'est de déclarer qu'elle se refuse à accomplir sa tâche. » La discussion, dit M. Pierre, fut reprise le 11 mai 1887. Dans cette réunion, la Commission fut d'avis qu'il y avait lieu d'appeler la Chambre à trancher le conflit. M. Pelletan, auteur de la résolution de renvoi au Gouvernement, fut chargé de rédiger un rapport préjudiciel concluant à ce renvoi.

Même chose pour l'examen du budget de 1897. M. Paul Delombre disait, au nom de la Commission: « Le Gouvernement s'étant refusé à présenter un nouveau projet, c'est à la Chambre qu'il appartient de se prononcer. » Un débat eut lieu et l'ordre du jour fut voté, après que la Chambre eut indiqué la base d'une réforme des contributions directes, que le Gouvernement ne voulait pas faire de lui-même; l'ordre du jour disait: « La Chambre laisse à la Commission du budget, d'accord avec le Gouvernement, le soin de rechercher les moyens d'application et passe à l'ordre du jour » (1).

La question est d'importance et offre, à qui veut examiner

(1) PIERRE. — 1902, p. 916 et *J. O.* Séances du 21 et 26 mars 1896.

les conclusions de la Commission, un sujet d'études très intéressant. « Il semble, dit M. Pierre, que cette demande de la Commission du budget équivaut à un refus d'examiner le budget présenté, ce qui serait anticonstitutionnel, car par là, la Commission nierait le droit d'initiative du Gouvernement » (1). Certes, là est le gros point de la question, mais qui n'est pas fait pour embarrasser la Commission, étant donné que pratiquement elle nie tous les jours ce droit d'initiative, puisqu'elle transforme le projet du budget dont elle fait le rapport, au point « qu'il en devient méconnaissable ». Qu'un jour, elle soit amenée à le refuser en bloc, rien de plus logique, mais il y a un point que M. Pierre n'a pas souligné et qui pour nous est étrangement révélateur : « Elle ne peut même pas indiquer le chiffre total qu'elle réclame, dit M. Pelletan, *cela supposerait une étude et la Commission ne peut pas s'y livrer.* »

Et cette affirmation est toute une tendance à elle seule, c'est également la substance d'un plaidoyer de la Commission en faveur de l'extension de ses pouvoirs. C'est comme si elle disait : « Si vous voulez que nous puissions arriver à un résultat positif, si vous voulez que nous puissions faire sérieusement des économies et que nous prenions la responsabilité des chiffres que nous établirons, donnez-nous en officiellement les moyens, donnez-nous des moyens d'enquête appropriés au résultat que vous attendez de nous, augmentez nos pouvoirs réglementaires, alors seulement nous serons en mesure de satisfaire à vos désirs. » D'ailleurs, en 1896, une proposition de M. Bozerian tendait à charger la Commission du budget

(1) PIERRE. — Traité 1902, page 915. Toute cette question « du renvoi en bloc » a d'ailleurs été tirée *in extenso* du livre de M. Pierre, p. 915 et 916.

de se constituer en commission de contrôle et de se subdiviser en onze sous-commissions, correspondant aux onze départements ministériels (1). La Commission du budget d'alors considéra cette résolution comme anticonstitutionnelle; en son nom, M. Delombre déposa un rapport dont l'argumentation, si elle n'est peut-être pas très franche, est au moins très judicieuse et très précise. « Une commission de contrôle, subdivisée en sous-commissions, siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par tous les ministres, ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective et par conséquent supprimer toute responsabilité? Ne serait-ce pas enfin créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même... Elle est en contradiction formelle avec ce principe fondamental de notre droit public, en vertu duquel les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif doivent rester distinctes. C'est, par une voie indirecte, la substitution du régime des comités à celui de la responsabilité ministérielle, inscrit dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 » (2). On nous objectera que nos conclusions semblent être contredites par ce discours, émanant précisément d'un rapporteur de la Commission.

Nous répondrons facilement. Pour qui connaît un peu les manœuvres politiques, toute délimitation complètement tranchée répugne à ceux qui sont chargés d'un travail parlementaire quelconque. Il est naturel, à cause de cela, que ce soit la Commission elle-même qui se soit défendue de pareils empié-

(1) PIERRE. — 1924, page 141.

(2) PIERRE. — Rapporté par Pierre. Livre cité, page 142 (1924).

tements ; elle gagnait tout en prenant les devants. Mais il est plus naturel encore, qu'en se défendant de réclamer de pareilles prérogatives, elle tende à se les approprier, dans une progression lente et continue, par une pratique d'empiétements successifs qui lui donnent, en fin de compte, l'exercice effectif d'une autorité qui déborde de toutes parts sa compétence officielle. Et c'est là précisément tout le sens de l'étude que nous avons entreprise (1).

En définitive, comment accorder des déclarations apparemment aussi contradictoires de rapporteurs du budget, si ce n'est qu'au fond elles se rejoignent, et que la contradiction révèle tout bonnement les sous-entendus de celui qui se fait l'avocat de la restriction des pouvoirs de la Commission ? En vérité, c'est une ruse de guerre. M. Delombre renvoie le projet du Gouvernement en bloc, pour des raisons semblables à celles données par M. Pelletan. La Commission tient à se faire délivrer un brevet de loyalisme constitutionnel : un collègue bien intentionné, M. Delombre, se charge de le lui procurer ; il affecte d'enfermer la compétence de la Commission dans des limites tellement strictes, qu'elle échappe à toute responsabilité et renvoie cette responsabilité au Gouvernement qui, n'en voulant pas lui-même, prend la contre-partie de la thèse de M. Delombre et se met à plaider l'extension des pouvoirs de la Commission. Tout cela, manœuvre concertée pour renverser le Cabinet ; la politique a des raisons que le droit constitutionnel ne connaît pas.

Pour prendre un exemple plus rapproché de nous : La Commission des finances refuse le budget de 1922, sous prétexte

(1) Nous tenons à préciser qu'ici nous ne faisons qu'analyser un état de fait, dont nous n'apporterons la critique que dans la conclusion. (H. M.)

qu'il présente une différence de 4 milliards entre les dépenses et les recettes. Elle invite le Gouvernement à équilibrer son budget et le lui renvoie à fin de nouvelles propositions. Celui-ci répond qu'il est dans l'impossibilité de les modifier, mais qu'il est prêt à collaborer avec la Commission dans le cas où elle aurait des suggestions à lui soumettre. Le rapporteur général, M. Bokanowski, répond : « Qu'il ne lui appartient pas de se mettre à la place de l'autorité gouvernementale pour établir les lignes essentielles du budget, et que si sa mission de contrôle et d'examen est sans limite, la Commission excéderait sa compétence en introduisant dans le projet du Gouvernement des amendements qui en modifieraient l'économie générale. » Voici pour l'objection de principe, mais écoutons encore : « Que l'on ne peut légiférer en matières financières et fiscales, sans avoir à sa disposition des éléments nombreux de chiffres, d'investigation et de comparaison, que seule l'administration possède, qu'on ne peut établir de textes en matières financières sans les avis sérieusement médités des services officiels appelés à les mettre en œuvre. » Cependant, la Commission commença son travail, mais bien vite ses membres constatèrent « que malgré leur ardent désir d'éviter les périls du déficit, ils ne pouvaient atteindre ce résultat par leurs propres moyens ».

Comment ne pas reconnaître là, la tendance très nette, que nous signalions plus haut de la part de la Commission, à se faire donner ou à prendre elle-même le pouvoir d'enquête et de contrôle dans les différents ministères.

Le droit de repousser un budget en bloc est en fait inconstitutionnel, puisqu'il tend à nier au Gouvernement son droit d'initiative. Ce n'est d'ailleurs pas sur ce seul sujet que la Commission empiète d'une manière inconstitutionnelle sur les

pouvoirs de l'exécutif. En voici un autre trait. La Commission du budget de 1888 a voté la suppression du budget des cultes tout entier ; celle de 1924 supprime les crédits de l'ambassade du Vatican. Le rétablissement des crédits de l'ambassade du Vatican tend sans doute à prouver qu'elle s'exagère parfois la faiblesse du Gouvernement, mais le fait de la tentative de pression n'en existe pas moins et, légalement, il appartient à la Chambre seule.

La Commission des finances ayant, comme nous l'avons dit, une compétence extrêmement vaste, et essentiellement indéterminée, nous ne pouvons la suivre dans toutes les manifestations de son activité. Du reste, la tâche que nous avons entreprise, n'est pas l'étude de tous ses actes, mais bien la détermination de ce qu'elle est, en fait, et pour cela, il nous importe uniquement de dégager les tendances, et de fixer ces tendances par la représentation de certains actes pris sur le vif et analysés dans les circonstances de temps et de milieu où ils ont été posés.

b) *Contrôle du pouvoir exécutif*

Un décret, en date du 17 octobre 1887, a transféré du ministère des Affaires étrangères, au ministère de la Marine l'administration des protectorats, qui avaient été attribués deux ans avant au premier de ces départements. Un décret défaisait donc ce qu'un décret avait fait et, de plus, on réalisait ainsi une économie. La Commission du budget se réunit d'urgence et rédigea la protestation suivante, dont la teneur mérite d'être rapportée :

« La Commission considérant que le projet de décret qui lui a été communiqué soulève d'importantes questions poli-

tiques, donne acte au Gouvernement de sa déclaration, qu'il entendait les trancher sous sa seule responsabilité devant la Chambre et sans l'approbation de la Commission du budget. » A l'analyse de ce texte, il apparaît nettement, qu'on se trouve devant des prétentions non seulement outrées, mais étrangement paradoxales. En effet, la Commission reconnaissait elle-même le caractère politique de la question soulevée, et se formalisait en même temps de ce que le Gouvernement ne la lui transmettait pas pour avis et ne sollicitait pas son approbation à elle, Commission des finances. Le fait est suffisamment démonstratif d'un état d'esprit : la Commission entendait donner son avis, non seulement sur les conséquences financière de tel ou tel acte du Gouvernement, mais encore être admise à compter dans ses conseils politiques (1).

Quand un cabinet est démissionnaire, il reste chargé des affaires courantes jusqu'à formation du nouveau ministère et prise du pouvoir par ses successeurs. Or, les douzièmes provisoires ne sont pas une affaire courante : qui donc, durant l'intérim, va pouvoir prendre l'initiative de présenter le projet des crédits provisoires. En 1911, lors de la démission du ministère Monis, la Commission du budget, se substituant

(1) On objectera peut-être que la Commission des finances pouvait appuyer sa protestation sur le fait que, par ce changement, on violait la règle de la spécialité budgétaire, — à ceci nous répondrons — que le Gouvernement qui a la responsabilité devant les Chambres de la bonne marche des services publics ne doit compte des changements qu'il apporte dans les services qu'aux Chambres et que (Pierre, 1924, page 605) « une ventilation, si elle était nécessaire en pareil cas ne pourrait être opérée que par le vote des Chambres et sous la forme législative ». Il s'agissait donc d'un simple transfert de responsabilité ; le service n'était pas supprimé ; on ne touchait pas à son principe. Le Gouvernement n'avait donc besoin que de la ratification des Chambres pour l'aménagement plus pratique d'un service. (H. M.)

d'autorité au Gouvernement, reprit le projet de douzièmes provisoires, que celui-ci se disposait à déposer sur le bureau de la Chambre (1). Elle fit mieux, elle profita du droit d'initiative qu'elle prétendait posséder pour incorporer, dans le projet de douzième, une disposition ordonnant la mise en vigueur de la loi des retraites ouvrières à dater du 3 juillet, chose dont le Gouvernement lui-même n'avait pas voulu prendre la responsabilité, étant démissionnaire. Le rapporteur déclara que, puisque la Commission avait le droit d'introduire une majoration des crédits proposés par le Gouvernement, elle avait également celui de procéder à une insertion spéciale au projet de douzième (2). Or, jusque-là, il était admis que si la Commission a le droit de proposer des relèvement de crédits qui lui paraissent indispensables, elle ne peut les maintenir à titre définitif devant la Chambre, du moment que le Gouvernement n'apporte pas les ressources correspondantes. « Ce n'est que lorsque le Gouvernement a pris l'initiative de demander des crédits supplémentaires, que la Commission du budget prend à son tour l'initiative » (3).

Or, les douzièmes provisoires ont toujours été considérés comme devant toujours et uniquement contenir des dispositions ayant pour but de proroger l'exercice précédent. Par là, la Commission manifestait nettement, qu'elle se plaçait en dehors de la coutume, du règlement, et entendait prendre la place du Gouvernement, puisqu'elle posait ainsi des crédits supplémentaires à l'exercice précédent. Et la chose est d'autant plus inadmissible que cette prorogation de l'exercice précédent est en quelque sorte purement fictive et n'est mise en

(1) PIERRE. — *Op. cit.*, 1924, page 45, *in fine*.

(2) PIERRE. — *Op. cit.*, pages 709 et 710.

(3) Paul DOUMER. — Chambre des Députés, 13 janvier 1910.

question que comme mode d'évaluation du montant des douzièmes à accorder.

En réalité, la Commission tendait à changer progressivement son rôle primitif. Nous l'avons vu renvoyer en bloc au Gouvernement son projet de budget, niant ainsi le droit d'initiative du pouvoir exécutif, ce qui constitue en fait de sa part une tentative de retour au parallélisme tant de fois projeté entre les grandes commissions et les départements ministériels, c'est-à-dire d'assujettir ceux-ci à celles-là : toujours l'offensive conventionnaliste. De même, la proposition de M. Bozerian, tendant à transformer la Commission des finances en Commission de contrôle, par sa division en onze sous-commissions ministérielles. Elle ne fut pas admise. La Commission elle-même s'y refusa : témoignage vraisemblable de plus de sens politique que de souci du respect des prérogatives de l'exécutif ; nous en avons déjà fait la remarque (1).

D'une façon générale, en effet, la Commission est loin de s'en tenir à discuter et à amender le budget établi par le ministre des Finances ; elle étend son action plus profondément, encore qu'elle prenne des précautions, d'ailleurs de pure forme. Nous avons vu, dans le cours de notre étude, la sujétion dans laquelle se trouvent les différents ministres vis-à-vis de chaque rapporteur spécial ; nous avons vu également, que ceux-ci ne peuvent s'écarter des principes admis par la Commission entière et résumée par le rapporteur général. La Commission centralise en elle-même la direction de la politique financière. Elle dirige les rapporteurs spéciaux dans l'étude du budget de chaque ministère, ceux-ci pénètrent dans

(1) Voir page 125 et suivantes.

les services et s'y livrent à de nombreuses enquêtes et, par les relations qu'ils nouent avec les chefs des grandes administrations, ils finissent par acquérir une certaine influence sur le département qu'ils fréquentent. Leurs fonctions leur donnent entrée par toutes les portes, n'ont-ils pas besoin de se faire expliquer tout un monde qui leur était inconnu ? Les ministres n'ont pas de préoccupation plus pressante que de se mettre d'accord avec les rapporteurs de la Commission du budget ; pour se les concilier, ils multiplient les concessions ; ils subissent toutes les exigences pour sauver les crédits qui leur tiennent le plus à cœur, et ils ne prennent aucun souci des embarras qu'ils peuvent ainsi créer à leur collègue des Finances qui, lui, est toujours cependant chargé de l'équilibre.

Ainsi, la Commission des finances a réalisé en fait et à son profit, sans qu'aucun texte constitutionnel ou réglementaire l'y autorise, le parallélisme que désirait autrefois M. Marin. « Cette force, cette connaissance du mécanisme et du personnel de chaque ministère. », que signalait M. Marin parmi les avantages qu'il voyait découler du parallélisme des commissions, ce sont les rapporteurs spéciaux qui les acquièrent par l'expérience, au profit de la Commission des finances, lui concentrant ainsi, en elle-même, la puissance et les capacités techniques de plusieurs commissions.

Un autre fait, plus significatif encore, est à rapporter : Tous les mois (art. 15 de la loi du 29 septembre 1917) le ministre des Finances communique aux commissions financières des deux Chambres la situation de la trésorerie aux derniers jours du mois précédent, et tous les trimestres, la situation des comptes spéciaux du Trésor. « De plus, pour donner une forme impérative aux devoirs comme aux droits des rappor-

teurs du budget » (1) et pour rendre plus efficace le contrôle des représentants du pays sur les dépenses publiques, les Chambres ont introduit dans la loi du 30 juin 1917, d'accord avec le Gouvernement (qui là encore a cédé), un article 7 ainsi conçu : « Les rapporteurs de la Commission des Finances des deux Chambres sont chargés de suivre et de contrôler, d'une façon permanente, l'emploi des crédits inscrits au budget des divers départements ministériels. Devront être fournis à ces rapporteurs, tous les renseignements d'ordre budgétaire, de nature à faciliter leur mission. De plus un état des travaux en cours et de la situation des crédits leur sera communiqué le 1^{er} octobre de chaque année (2) ». On a abrogé en 1920 la nécessité de leur fournir l'état des travaux en cours et celui de la situation des crédits. Il n'en reste pas moins que ce contrôle en cours d'exercice est fait par la commission et qu'au regard de certains, celle-ci ne l'exerce pas encore assez strictement. « La commission, disait M. Grodet, étant l'asile des anciens ministres et donnant leur formation aux ministres de demain, on y est peut-être pas aussi favorable au contrôle de la situation budgétaire qu'il serait désirable dans l'intérêt de l'Etat » (3). Nous ne retiendrons de cette opinion que le jugement qui tend à trouver insuffisant l'exercice du contrôle ; si comme cela est d'ailleurs très exact la Commission des Finances est une pépinière et un refuge de ministres, il est à prévoir que les candidats ou les anciens détenteurs de portefeuille ne doivent pas prendre beaucoup de précautions pour le maintien en leur place, des titulaires actuels du ministère, et

(1) PIERRE. — Droit politique électoral et parlementaire. Supplément 1924, n° 539, page 721.

(2) Rapporté par PIERRE. — Même livre. Suppl. 1924, p. 721.

(3) GRODET. (discours). — Chambre des Députés J. O. 30 juin 1917.

comme leur désir est certainement d'y retourner, le contrôle, au contraire, doit être sévèrement exercé. « Et cependant, dit M. Grodet, le contrôle est peu exercé et c'est un mal. » Le contrôle existe donc et cependant et peut-être y a-t-il un abus à confier à la Commission des Finances le contrôle des dépenses engagées dans les différents ministères. Dans toutes les autres constitutions étrangères, en Angleterre, en Espagne, en Italie, en Allemagne, le contrôle des dépenses engagées est aux mains du ministre des Finances et du ministre des Finances seul. C'est lui en effet, qui est responsable de l'équilibre de son budget, c'est lui qui sera responsable des demandes de crédits supplémentaires, c'est donc lui seul qui devrait avoir la surveillance des dépenses de ses collègues afin de les contenir dans les limites des crédits accordés. Ici encore par conséquent, la Commission des Finances a entrepris sur les attributions normales du ministre des Finances. Que si l'on veut attribuer le contrôle des dépenses engagées au Parlement, il reste à la charge de la Commission des Finances une usurpation de pouvoir vis-à-vis du Parlement lui-même : dans l'un comme dans l'autre cas, elle outrepassé le rôle qui lui revient.

Il est une manifestation de l'esprit qui préside aux méthodes de la commission que nous voulons encore signaler. Elle complète l'illustration de notre thèse et donne aux pages précédentes une justification pleine et entière.

Une loi du 31 mars 1917 prévoit que les contrôleurs des dépenses engagées doivent communiquer aux commissions financières le rapport annuel, qu'ils font concurremment avec le corps de contrôle dans chaque département ministériel. Jusqu'ici, les contrôleurs des dépenses engagées étaient uniquement les hommes du ministre des Finances soucieux de l'équilibre de son budget ; (ils sont mêmes parvenus dernièrement à

s'affranchir de la dépendance où ils se trouvaient d'abord vis-à-vis du ministre auprès duquel ils étaient accrédités). Or, la Commission des Finances a maintenant connaissance de leurs rapports; et, par ce fait, partage avec le ministre des Finances, d'une façon moins douteuse encore que dans les autres cas, le droit de contrôle au cours d'exercice.

Partout où la Commission peut s'introduire, elle le fait donc aussitôt; quand les occasions ne se présentent pas, elle les fait naître; par tous les moyens elle s'applique à exploiter et à dépasser les possibilités légales d'augmenter ses pouvoirs. La preuve en est encore dans l'histoire des prérogatives à elle données par la loi du 29 septembre 1917 (1). Nous allons la dégager brièvement. Une loi du 23 août 1876, concernant le compte de liquidation des dépenses de guerre, décide que « chaque année les Commissions de contrôle de la Chambre des députés et du Sénat, pourront déléguer, chacune, deux de leurs membres, pour vérifier, sur pièces et sur place, l'état du matériel ». Par ses termes généraux, dit M. Pierre, cette disposition légale ne semble pas pouvoir être limitée aux opérations du compte de liquidation ». En fait cependant, beaucoup d'années s'étaient écoulées sans que l'article 6 de la loi de 1876 eut été appliquée. Or, en 1906, la Commission du budget a considéré que cet article n'avait pas cessé d'être en vigueur et elle l'a fait fonctionner d'accord avec le Gouvernement. Elle a décidé ensuite de le fortifier dans la loi de finances de 1906, avec une disposition permettant aux Commissions du budget de faire une enquête complète. Cette disposition, qui est devenue l'article 43 de la loi du 17 avril 1906, élargit en ces termes le texte de 1876, qu'elle étend à la marine: « Chaque

(1) Voir plus haut, page 133.

année, les Commissions de finances de la Chambre des députés et du Sénat pourront déléguer chacune deux de leurs membres pour vérifier sur pièces et sur place, l'état du matériel et des approvisionnements de l'armée et de la marine. Les administrations intéressées devront communiquer à ses délégués tous les documents de nature à les éclairer dans l'exécution de leur mission ». En outre, l'article 13 de la loi du 15 juillet 1914, sur les dépenses non renouvelables à engager, complète comme suit l'article 43 de la loi de 1906 : « Chaque année, la Commission des finances de la Chambre des députés et du Sénat désigneront chacune une *sous-commission* de cinq membres, chargés de suivre et de contrôler d'une façon permanente l'emploi des crédits affectés à la défense nationale ; devront être soumis à ces commissions, tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; de plus, un état des travaux en cours et de la situation des crédits leur sera communiqué le 1^{er} octobre de chaque année » (1).

Nous voilà loin de l'affirmation énergique de M. Delombre, d'après laquelle « une subdivision de commission de contrôle siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par les ministres... serait créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel » (2). Et la Commission du budget dont il était rapporteur refusait de suivre l'auteur de la proposition.

Reportons-nous, en effet, à la proposition Bozerian en 1896 ; reportons-nous aux manœuvres de la Commission pour en réaliser les applications pratiques alors qu'elle refusait avec pudeur de s'en voir donner officiellement les avantages. Lisons

(1) PIERRE. — 1924, *op. cit.*, pages 722 et 723.

(2) Voir pages 125 et 126.

aussi maintenant les différents articles de loi cités plus haut, nous constatons que la Commission du budget s'est fait donner, en ressuscitant la loi oubliée du 23 août 1876, modifiée par celles de 1906, 1914 et 1917, plus qu'on ne voulait lui attribuer et qu'elle refusait pour inconstitutionnalité en 1896. En effet, certes, la Commission ne se serait pas donner la peine d'exhumer cette loi, depuis si longtemps négligée, si elle n'avait pas vu les avantages qu'elle pouvait en retirer. En partant du droit anodin, de vérifier l'état du matériel, elle arrive par étapes successives, au droit de contrôler l'emploi des crédits affectés à la défense nationale. La méthode avec laquelle elle a procédé, est tout un enseignement et cet enseignement se dégage de lui-même des faits.

Nous avons dit par étapes successives et c'est bien ainsi, que partie de la loi de 1876 la Commission en est arrivée à celle de 1914 et finalement, par extension de ses pouvoirs vis-à-vis du ministère, à tous les autres, par la loi de 1917. M. Eugène Pierre dans son excellent ouvrage de droit politique et parlementaire (auquel nous avons fait d'ailleurs de nombreux emprunts) (1), donne en effet les textes légaux de 1906 et de 1914, comme les renforcements et les compléments cherchés par la Commission des Finances, aux pouvoirs donnés par le texte retrouvé de 1876. Nous allons plus loin et nous voyons dans la loi de 1917 l'aboutissement normal de toute une série d'empiètements successifs et progressifs en matière de contrôle, puisqu'on peut constater, que de cette date, la Commission est chargée de la plus importante partie du contrôle des dépenses engagées dans chaque département ministériel.

On pourra dire, sans doute, que ce que nous appelons empiè-

(1) PIERRE. — *Traité*. Supplément 1924, page 722 et suivantes.

tement — n'est que l'application logique du régime parlementaire dégénéré dans lequel nous vivons. Cette considération est peut-être juste — et nous aurons peut-être l'occasion de la vérifier. Cependant, ce n'est pas tant en utilisant dans leur lettre les textes qui lui confèrent certaines prérogatives, que la Commission des Finances empiète sur le pouvoir exécutif, soit dans la préparation du budget, soit dans l'exercice du contrôle qui lui est donné sur l'emploi des fonds, mais c'est surtout dans les rapports officiels dont ses fonctions lui fournissent l'occasion, dans ses contacts, très fréquents avec les ministres et les administrations. Il peut se faire alors dans la coulisse, des tractations, des compromissions, toute une politique mystérieuse qui transforme les rapporteurs et présidents de la Commission du budget en conseillers officiels pour ne pas dire en maîtres officiels, des départements dont ils ont le contrôle.

Il suffit d'interroger un directeur d'un département ministériel quelconque, il nous dira que ce sont les sous-commissions, qui règlent presque souverainement les dépenses, et par les dépenses, l'organisation intérieure des ministères et la marche de l'administration ; que le rapporteur habituel d'une sous-commission fait souvent plier l'autorité ministérielle et que son patronage est plus puissant que celui du titulaire éphémère d'un portefeuille.

D'autre part ce n'est un secret pour personne au Parlement, qu'en précipitant l'ordre du jour de tel ou tel projet — dont le Gouvernement redoute ou désire la discussion, le Président de la Commission du budget tient dans ses mains le sort du Ministère.

Vis-à-Vis du pouvoir exécutif, la Commission a pris une attitude de lutte, il semble que le mot prononcé par Saint Just

« le Gouvernement c'est l'ennemi » redevienne sa devise. Tout Gouvernement qui paraît résister à ses directives est en but à ses intrigues. Quelles plus belles illustrations pouvons-nous donner à cette partie de notre thèse, que l'attitude prise depuis le mois de mai 1924, et spécialement depuis octobre 1925 par la Commission des Finances vis-à-vis du Gouvernement. Peut-être nous sera-t-il permis, sans vouloir nous départir de la sérénité scientifique que nous avons essayé de maintenir dans ces pages, de constater que les résultats n'en ont pas été fort brillants.

VII

LA COMMISSION VIS-A-VIS DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

L'initiative des lois appartient en France concurremment au Président de la République et aux membres de chacune des deux Chambres, c'est-à-dire que tout député et sénateur a le droit de présenter une proposition quelconque à l'étude et au vote des assemblées. La seule restriction de principe qui existe à ce droit, consiste dans l'irrécevabilité de toute proposition en contradiction avec une loi constitutionnelle. Le droit d'initiative est donc absolu, sauf quelques restrictions de pratique réglementaire en matière d'amendement aux lois des finances.

En effet, l'initiative parlementaire n'est pas faite que de propositions, et c'est surtout dans la pratique des amendements aux lois de dépenses et de recettes et aux différents articles du budget qu'elle se donnait libre cours. Ici, nous allons assister à une restriction d'office, que la Chambre s'impose elle-même, en en faisant bénéficier la Commission des finances.

Certains députés usent, principalement de leurs droits d'ini-

tiative, pour demander des augmentations de dépense, des élévations de traitement et de dégrèvements d'impôts, souvent moins dans l'intérêt de l'Etat que dans un but électoral. Il fallait chercher un remède. Déjà en 1895, M. Raynach, et en 1896 M. Boudenot proposèrent à la Chambre de renoncer à son droit d'initiative. A cette occasion, on a dit, que cette renonciation, de même qu'une simple limitation de l'initiative parlementaire, violerait la Constitution et d'autre part qu'une loi ordinaire, ne pouvait pas restreindre la portée d'une loi constitutionnelle. Mais en réalité, l'initiative n'exclut pas la réglementation. En 1900, la Chambre a réglementé elle-même le pouvoir d'initiative et d'amendement en matière budgétaire (1). C'est l'amendement Berthelot qui en codifia les dispositions : « Aucune proposition, tendant soit à des augmentations de traitement, d'indemnité ou de pension, soit à des créations de service et d'emplois ou à leur extension, en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'articles additionnels au budget ». Cette réforme est incluse dans les articles 101 et 102 du règlement de 1924. Il est à remarquer que cette interdiction n'était pas opposable à la Commission du Budget : ce qui en fait lui donnait un pouvoir souverain dans le choix des amendements, qu'elle pouvait ainsi faire siens pour les maintenir, ou laisser à la suite pour les négliger. (Elle joue en quelques sorte le rôle de crible, mais crible mobile, dont les mailles se resserrent ou s'élargissent à volonté.) Le texte de 1900 fut modifié en 1911 et en 1920. Mais la barrière établie depuis 1900 était assez fragile. L'initiative des députés n'était pas suffisamment réduite ; le règlement empêchait la présen-

(1) PIERRE. — 1922, page 71. Amendement Berthelot du 16 mars 1900 (d'ailleurs complété par une résolution du 27 mai 1920).

tation à l'improviste en cours de séance, pendant la discussion du budget, des demandes d'augmentation de dépenses ou de réduction de recettes. Il obligeait les députés, pour certaines propositions entraînant des dépenses, à ne pas les joindre au budget, c'était tout; en réalité c'était insuffisant. C'est alors que la Commission essayât de faire étendre ses prérogatives. Une proposition de Lasteyrie, le 27 mai 1920 (1), prévoyait la modification du texte réglementaire en déclarant « *irrecevable tout amendement tendant à une augmentation de dépenses quand il n'aurait pas fait l'objet d'un avis « favorable » de la part de la Commission des finances* ». Cette fois, la mesure était un peu forte; la Commission parut nettement aller trop loin. M. de Lasteyrie était à cette époque rapporteur général, et la Chambre ne voulut pas le suivre. Certains passages de son discours à cette occasion, valent la peine d'être cités. Il s'appuie sur l'expérience anglaise et dit: « le droit d'initiative est intangible, certes; ce que nous voulons, c'est simplement sa réglementation, sa limitation... Dans sa séance du 1^{er} décembre 1706, la Chambre des Communes a décidé qu'elle se refuserait à discuter aucune proposition de ses membres qui aurait pour résultat d'augmenter les charges publiques, à moins que cette disposition ne soit recommandée par la Couronne. Les Communes se sentent fortifiées contre leur propre entraînement et ne se sentent aucunement diminuées par cette restriction à leurs prérogatives... Dans mon esprit, le droit d'initiative en matière de dépenses devrait, sauf dans certains cas exceptionnels, appartenir au Gouvernement et au Gouvernement seul. C'est le Gouvernement en sa qualité de représentant des intérêts généraux du pays ». (Ici, une interruption de M.

(1) J. O. du 28 mai 1920.

Ossola, qui dit : « Le Gouvernement a une délégation qu'il tient de nous et que nous avons le droit de lui retirer » ; illustration prise au passage de la doctrine politique actuelle ; doctrine peut-être pas prônée et pas officiellement proposée, mais pratiquée comme telle). Une autre interruption de M. Andrieux ramena à la question « le droit d'initiative en matière de crédits, dit-il, appartient constitutionnellement à la Chambre. Croyez-vous que, par une disposition réglementaire, vous puissiez, sans violer la Constitution, modifier et restreindre le droit d'initiative de la Chambre. »

Ce à quoi M. de Lasteyrie répondit : « Notre droit individuel est et doit demeurer entier, mais il ne peut s'exercer en quelque sorte que par le crible de la Commission qui a été investie par votre confiance du mandat de contrôler les finances publiques. Voilà la différence. »

Le rapporteur général de la Commission de règlement, qui d'ailleurs fut suivi par la Chambre, concluait son rapport par ces mots : « Il y a dans la proposition de M. de Lasteyrie une exagération manifeste du rôle des commissions ; les commissions préparent le travail de la Chambre, elles ne peuvent se substituer à elles » (1).

Battu à terrain découvert (2) la Commission allait cependant regagner ce qu'elle avait perdu, dans des modifications de détail au sujet de la disjonction des amendements et de la fixation de l'ordre du jour des séances.

(1) J. O. du 28 mai 1920.

(2) L'amendement Lasteyrie fut adopté, mais avec la suppression du mot « favorable » ; la proposition subsistait donc en ce que l'avis de la Commission était obligatoire, mais que cet avis soit favorable ou non, l'amendement est recevable ; c'était réduire à l'inutilité l'adoption de la proposition Lasteyrie. (H. M.)

Dans la même séance en effet, et dans celle du 18 juin suivant, d'importantes restrictions furent apportées au droit d'amendement des députés en partant des deux points de vue cités plus haut. L'article 86 du règlement dispose : « lorsque un amendement implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il est appelé à remplacer ou à compléter, la *disjonction est de droit* si elle est demandée par le Gouvernement, la *Commission des Finances* ou la Commission compétente. Cet amendement est renvoyé à la Commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. »

« Si la *réalité de la réduction ou de la suppression de la recette*, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation *est affirmée au nom de la Commission des Finances* par son président par son rapporteur général ou le rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi ne *peuvent être contestés* ».

L'article 96 complète ce texte : « Aucun amendement disjoint ne pourra être mis à l'ordre du jour en vertu des dispositions du présent avis (1) si engageant des dépenses permanentes ou détruisant des recettes existantes, il ne contient pas, la disposition assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant les réductions de recettes. Aucune contestation ne peut être admise si le *président de la Commission des Finances, le rapporteur général ou spécial de cette commission*, déclare que les conditions ne sont pas remplies ».

Nous assistons là, en réalité, à une manœuvre remarquablement conduite, on ne parle plus de supprimer tout amendement déclaré irrecevable par la Commission, comme le demandait

(1) Un amendement non rapporté après quatre mois vient en discussion immédiatement, sur la demande écrite de cinquante députés. (H. M.)

M. de Lasteyrie, mais on arrive sensiblement au même résultat par une intervention accessoire de la Commission. Cette intervention paraît n'être que le fait d'une action de désencombrement ou d'écartement momentané d'un projet inopportun. C'est pourquoi cet article fut voté sans difficulté : en effet la disjonction d'un amendement provoquant augmentation de dépenses ou dépenses nouvelles est adoptée sans difficulté quand elle est demandée par le Gouvernement ou la Commission des Finances ou la Commission compétente. *Et la Commission des Finances est crue sur son affirmation de la réalité du caractère de l'amendement.* La Commission sera toujours certainement de bonne foi (?) mais répétons-le, quelle est l'intervention législative qui n'occasionne pas de loin ou de près, directement ou indirectement, un surcroît de dépenses ou une dépense nouvelle. La Commission pourra ainsi prononcer un *veto absolu* en vertu du jugement que les circonstances peuvent l'amener à porter, et cette appréciation est entièrement laissée à son arbitraire souverain et sans appel.

Mais dira-t-on, la disjonction retarde simplement la discussion d'un amendement, car elle équivaut à sa transformation en proposition indépendante ; la Commission est obligée de le rapporter dans les quatre mois et à défaut de son rapport dans ce délai, l'ordre du jour immédiat lui est conféré sur la demande écrite de cinquante députés. Mais il faudra que l'auteur de l'amendement trouve ces cinquante membres dont la présence sera contrôlée par un appel nominal. Le débat ne pourra s'engager que huit jours après la remise de cette demande, au président de la Chambre, de manière à ce que la Commission des Finances puisse être consultée s'il y a lieu.

Et enfin, sauf demande expresse du Gouvernement, si l'amendement ne contient pas de dispositions assurant le ser-

vice de ces dépenses nouvelles il ne pourra pas venir à la discussion. *Et la Commission des Finances seule, peut venir déclarer l'absence de ses dispositions ou leur insuffisance, sans qu'aucune contestation puisse être admise à l'encontre de son affirmation.*

La Commission des Finances avait voulu soumettre le droit d'initiative individuelle à son autorisation. Par la proposition Lasteyrie, elle avait heurté de front, un des droits les plus chers des parlementaires, elle s'était vu refuser les prérogatives demandées. Or, dans la même séance, elle arrivait, par l'inclusion de textes d'apparence accessoire et bénigne, à un résultat moins tranché mais tendant sensiblement à lui donner les mêmes prérogatives. Un fait illustrera les pouvoirs arbitraires de la Commission des Finances, fait qui nous montre bien qu'elle ne s'inspire pas toujours des nécessités financières et qu'elle a souvent un but politique: Le 6 mars 1924, le Président avait été saisi d'une demande signée de cinquante membres en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 96 *bis*. Cette demande fut immédiatement communiquée au Gouvernement et à la Commission. Le 12 mars, le Gouvernement fit connaître à la Commission des Finances que la proposition aurait les conséquences financières prévues par l'article 96 *bis*. L'appel nominal eut lieu à la séance du 13 mars, la Commission n'ayant pas fait les déclarations prescrites par le règlement (1) la demande de discussion immédiate, fut soumise à la Chambre qui d'ailleurs la repoussa après avoir entendu l'auteur de la proposition et le ministre des Travaux Publics.

La Commission est donc puissamment armée vis-à-vis de

(1) L'abstention de la Commission, alors qu'elle aurait pu intervenir pour faire repousser l'amendement, est évidemment politique. C'est ce que nous voulions démontrer. (H. M.)

l'initiative individuelle. Le crible qu'elle constitue s'est resserré au fur et à mesure des exigences et des circonstances. Reconnaissons-le, c'est le seul moyen d'empêcher l'afflux de proposition dont le but est souvent uniquement électoral au préjudice de l'intérêt général. Mais la Commission en a retiré une puissance extrêmement forte et sa situation s'en est trouvée accrue. Certains textes du règlement soumettent à son appréciation souveraine l'opportunité et l'utilité de propositions, qui sans son approbation ne peuvent arriver à la discussion. Il faut toujours se féliciter d'un moindre mal, et c'est un moindre mal que de courir le risque de voir laisser de côté des propositions écartées dans un but politique par la Commission sous un prétexte d'apparence réglementaire affirmé par elle, à côté du danger qu'il y aurait à laisser arriver à la discussion n'importe quels amendements. Et les assemblées l'ont fort bien compris ; elles ont préféré sacrifier une parcelle de l'initiative individuelle que de courir le risque d'être amoindries elles-mêmes et de se trouver impuissantes vis-à-vis du débordement de l'initiative privée, et c'est la Commission des Finances qui s'en est trouvée fortifiée.

VIII

LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC LES AUTRES COMMISSIONS

Seule parmi les autres commissions, la Commission des Finances est visée nomément dans le règlement de la Chambre ; on a essayé de déterminer sa compétence, et de fixer les limites dans lesquelles elle pourrait l'exercer (voir art. 28, 82, 86, 94, 96 *bis*, 100, 101, 102, 103 du règlement de 1924).

Or, si les textes, qui instituent la Commission du Budget, étaient au début une barrière pour elle, ils l'étaient bien plus encore pour les autres commissions. Toutes, non compris la Commission des Finances, sont arrivées à la permanence et ont atteint leur développement de grandes commissions au préjudice surtout de l'initiative individuelle ; mais alors que les autres sont restées cantonnées dans leur compétence de matière, comme dans un compartiment complètement clos, ou tout au moins bornant leur ingérence dans l'exercice des pouvoirs publics, à quelques indiscretions sans grandes conséquences possibles ; la Commission des Finances, elle, ne s'en est pas contentée. Elle était comme nous venons de le constater, bridée par les textes réglementaires. Mais ces textes, tout en lui donnant un champ d'action limité, prévoyaient pour elle une immixtion possible dans le domaine des autres ; elle avait un droit de regard sur toute proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'état dont elle était saisie pour avis (1), les imputations de crédit étant interdites aux autres commissions spéciales (2). D'autre part, le règlement assignait à sa compétence tous les projets ou propositions qui pouvaient avoir pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'état, et comme nous l'avons déjà dit, ils sont rares ceux qui ne touchent pas de près ou de loin aux finances publiques.

Donc, rien qu'en s'appuyant sur les textes, la Commission du Budget pouvait lutter de compétence avec les autres commissions. Si elle arrivait, par suite de l'élargissement insensible et incontesté de ses prérogatives, à briser de fait, ou

(1) Ancien article 100 du règlement de la Chambre. En fait d'ailleurs tout projet soulevant des questions financières est renvoyé à la Commission des finances. Pierre, 1924, p. 1106.

(2) Art. 32 du règlement de la Chambre.

réglementairement, les barrières déjà si faibles qui prétendaient la limiter : elle établirait ainsi une sorte de suprématie sur les autres. Et alors qu'une limite extrême était naturellement assignée aux autres commissions par les pouvoirs de la Commission des Finances, celle-ci voyait au contraire s'ouvrir devant elle, des possibilités d'empiètement sur ses rivales : possibilités qui ne pouvaient que grandir, étant donné l'importance prise à l'heure actuelle par les problèmes financiers dans les états modernes.

Par le fait, des conflits étaient à craindre entre la Commission du Budget et les autres commissions et ils se produisirent fréquemment. Aussi pour arriver à les diminuer, chercha-t-on à établir une liaison entre elles.

Au début, la Commission des Finances n'était autorisée à faire suivre par l'un de ses membres les travaux des autres commissions que lorsqu'elle était saisie pour avis. Les résolutions du 3 février 1916 et du 27 mai 1920 qui ont pris place dans l'article 28 du règlement, donnent à chacune des grandes commissions le droit de désigner l'un de ses membres à l'effet de participer avec voix consultative aux travaux de la Commission des Finances, pendant l'examen des chapitres du budget et des cahiers de crédits, qui ressortissent à sa compétence. Par réciprocité, les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances, participent de droit, avec voix consultative, aux travaux des commissions, dont la compétence correspond au budget particulier dont ils ont le rapport.

Cette résolution fut prise le 9 mars 1920, à la suite *du rapport fait par M. Barthelemy*, qui exposait les défauts de ce manque de liaison.

D'abord, il étale en plein jour, les conflits des deux commis-

sions (1). « Une commission spéciale vote une réforme par souci humanitaire, par exemple, et sans se préoccuper des possibilités du budget. La Commission des Finances au contraire, soucieuse de sa responsabilité pécuniaire, se voit contrainte de proposer le rejet de cette réforme; ou bien, elle obéira à son devoir, et alors elle pourra se trouver, en regard d'une certaine partie de l'opinion, dans une situation délicate; ou bien elle cédera et alors l'équilibre des finances publiques sera menacé. Au contraire la présence d'un représentant autorisé de la Commission des Finances pourrait empêcher l'adoption, par une commission, de mesures hors de proportions, avec les ressources publiques. »

Ce représentant de la Commission des Finances assiste aux séances des commissions et peut par conséquent prendre la parole dans les débats. C'est l'ambassadeur de la Commission des Finances, il pose les conditions de son mandant et la plupart du temps ses suggestions sont admises; quant à son collègue près la Commission des Finances, nul doute que son influence soit moins grande, il assiste aux délibérations, il y prend part, mais n'étant que simple observateur et n'ayant que voix consultative, il n'est pas ou que très peu écouté.

Nous savons également (article 31 du règlement) qu'une commission qui estime de sa compétence, un projet quelconque, peut demander que ce projet ou cette proposition lui soit renvoyé, *pour avis*. Cet usage est fréquent au Sénat et a été introduit à la Chambre, et souvent, des commissions ont demandé à être saisies pour avis, de projet de crédits extraordinaires par exemple, dont la Commission des Finances avait été saisie, *pour le fond*. Elles ne faisaient en somme que récla-

(1) Rapporté par M. Pierre, op. cité, 1924, p. 1107, note 1.

mer à l'occasion, la réciprocité d'une mesure, de laquelle si souvent se réclame la Commission des Finances. Or, celle-ci ne l'a jamais admis; il est arrivé ainsi par exemple qu'une commission a pris une délibération tendant à être appelée à donner son avis sur la partie d'un projet de crédits supplémentaires concernant des dépenses de la marine. Consultée sur la question, dans sa réunion du 9 mars 1909, la Commission des finances a décidé qu'il ne lui était pas possible d'adhérer à cette procédure, prétendant que c'est à elle seule de voir si toute demande de crédits est justifiée, par des nécessités de service, et qu'elle ne saurait partager avec d'autres commissions, les responsabilités qui lui incombent au point de vue financier; *qu'au point de vue politique d'autre part, il serait trop long de morceler un budget par fragments, pour avoir l'avis de commissions plus ou moins compétentes, et que cela retarderait tout.* M. Pierre justifie cette prétention, en disant que la compétence de la Commission est nécessairement exclusive, et il abonde dans le sens exprimé par la Commission (1).

Dans son procès-verbal, à l'occasion du cas sus-indiqué, cette dernière motivait sa décision dans les termes suivants: « Les crédits supplémentaires ne constituent pas des projets particuliers et distincts, ils se rattachent étroitement au budget général dont ils ne sont que les compléments. A ce titre, et pas plus que celui-ci, ils ne peuvent faire l'objet, pour leur ensemble, ou l'une de leurs parties, d'avis émanants de commissions spéciales. »

M. Paul Doumer disait également, le 27 février 1910: « Nous ne pouvons pas nous engager dans la voie, qui con-

(1) PIERRE. — *Op. cit.* 1902. N^{os} 768 et 769.

sisterait à demander des avis ou des rapports, aux commissions spéciales, sur les multiples questions qui sont soulevées par les articles de la loi de finances. Faute d'une unité d'étude, il serait absolument impossible d'arriver au vote de cette loi de finances. »

M. Dron, président de la Commission des mines, a fait observer que cette doctrine ne pouvait pas être considérée comme absolue et sans restriction : « Je ne puis laisser passer l'observation de M. le rapporteur général sans faire de réserves, dit-il ; M. le rapporteur général nous dit sans ambages que la Commission du budget entend à elle seule régler toutes les questions qui figurent dans la loi de finances sans demander, je ne dis pas un rapport, mais un avis aux commissions compétentes, c'est là une prétention surprenante que nul ne saurait admettre. La Commission du budget ne peut pas demander à la Chambre de voter à l'aveuglette des dispositions que la Chambre ne connaît pas et sur lesquelles pourtant le rapporteur général ne donne aucun commentaire. Elle n'a pas le droit de refuser le concours des commissions qui peuvent éclairer la Chambre sur la portée des votes qu'on lui demande ».

Or, nous avons vu aussi « que lorsqu'un projet de principe comporte une ouverture de crédits, ce projet peut être renvoyé à la commission compétente pour la question de principe, sous réserve de l'avis de la Commission des finances. Mais, si le Sénat disjoint les articles de principe et vote isolément les articles ouvrant le crédit, le projet faisant retour à la Chambre, tombe nécessairement dans la compétence de la Commission des finances *sous réserve de l'avis de la commission qui avait été saisie primitivement au fond* (1) ».

(1) Rappelé également par M. PIERRE, 1924, page 1106, note 5.

M. Fernand David, président de la Commission d'agriculture, protestait là contre, le 31 décembre 1916 et disait : « Je m'incline sur la question de procédure, mais il est extraordinaire qu'une commission qui a rapporté un projet, en soit dessaisie et que ce projet soit renvoyé à la Commission du budget, laquelle n'est compétente qu'en ce qui concerne la partie financière. Mais c'est la Commission d'agriculture seule qui est compétente en la matière (1) ».

M. Raoul Péret, rapporteur général du budget, répondit « que du moment que le Sénat avait disjoint tout ce qui ne concernait pas les crédits, lesquels sont applicables aux travaux de culture (matériel et personnel), à l'acquisition de machines et de matériel et aux avances pour frais de culture, la Commission du budget se trouvait donc saisie au fond et devait faire un rapport sur le projet ainsi réduit à deux articles (2) ».

Nous ne contestons pas la procédure ainsi appliquée. Seulement, puisque la Commission du budget admet ici, et ne conteste pas, dans ce cas là, à la commission primitivement saisie, au fond le droit de donner son avis, il nous paraît peu logique de refuser ce droit dans le cas précédent.

Les causes d'attribution sont différentes, c'est vrai ; mais si la Commission des finances ne laisse, dans le second cas, la possibilité de l'avis que par courtoisie ou parce qu'elle ne veut pas dépouiller complètement sa rivale, on peut trouver la raison peu solide devant les arguments qu'elle donnait elle-même pour empêcher pareil renvoi dans le cas précédent.

En réalité, la Commission des finances cherche à dépouiller ses rivales de la plupart de leurs prérogatives et lentement,

(1) Cité par PIERRE, 1924, pages 1106 et 1107, note 3.

(2) PIERRE. — Suite de la note ci-dessus citée.

mais sûrement elle y arrive, en dehors du règlement et par des moyens de souplesse, moyens de procédure et d'interprétation de textes, et finit toujours par gagner la partie qu'elle engage.

En somme, elle est parvenue à prendre vis-à-vis des autres commissions le rôle qu'il serait souhaitable de voir prendre de plus en plus au sein du Cabinet par le ministre des Finances. En 1913, à propos des adjonctions budgétaires, M. Ajam déposait un projet interdisant tout amendement autre que ceux entraînant directement ou une suppression de dépenses ou une augmentation de recettes. Il donnait comme raison le désordre juridique qui en résultait et l'importance que prenait, grâce à cet état de choses, la Commission du budget : cette dernière, disait-il, « a joué le rôle d'une pieuvre qui pomperait le travail des autres commissions ». « Avouons que la Commission du budget est en train de devenir, au point de vue parlementaire, un quatrième pouvoir que n'avait pas prévu Montesquieu. Elle fait tout, discute tout, rapporte tout. Je considère qu'il est temps de supprimer un système qui nous prépare de nouveaux conflits avec le Sénat et dont les conséquences pourraient devenir dangereuses pour le régime parlementaire lui-même » (1).

IX

LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC L'ASSEMBLÉE

Nous avons dit que les commissions servaient de crible entre la Chambre et la Tribune, nous avons vu que de crible,

(1) AJAM. — Discussion de la loi de finance en 1913.

elles étaient devenues écran, mais parmi ces commissions, celle des finances s'est haussée et a pris le pas sur les autres ; désormais elle semble ne plus se contenter d'être un organe de préparation, elle paraît essayer de se hausser jusqu'à l'égalité avec la Chambre et, à certains moments, semble prétendre se substituer à celle-ci.

Quelques faits paraissent du moins en manifester la tendance, mais hâtons-nous de l'ajouter, se constatent surtout en temps anormaux, quand le Gouvernement, obligé de prendre des précautions urgentes, se voit forcé d'engager des dépenses subites et imprévues. Ne voulant pas s'exposer aux reproches d'inconstitutionnalité pour dépenses engagées sans l'autorisation du Parlement, il cherche à se prémunir contre la possibilité d'une telle accusation. Ne pouvant convoquer la Chambre, absente peut-être, ou même obligé par l'urgence, de prendre immédiatement une décision engageant des dépenses nouvelles ; ne voulant pas, d'autre part, ébruiter par les répercussions d'une séance publique les mesures auxquelles les nécessités diplomatiques l'obligent, il cherche à se couvrir cependant vis-à-vis du contrôle et de l'autorité du pouvoir législatif. Une seule procédure s'offre à lui, la convocation de la Commission du budget. Il la met au courant des nécessités de l'heure et, d'accord avec elle, prend les dispositions urgentes, qu'il fera ratifier par les chambres dès qu'il en aura la possibilité. Ainsi, dans l'exposé des motifs du budget de l'exercice 1907, le ministre des Finances a fait la déclaration suivante : « Il était nécessaire de régulariser les dépenses qui avaient été engagées *avec l'assentiment de la Commission du budget* et de la Commission des finances du Sénat, mais sans vote parlementaire et sans détermination de l'exercice, à une heure où le Gouvernement avait eu la préoccupation et le devoir de

parer précipitamment aux besoins éventuels de la défense nationale. Ces dépenses s'élevaient à 193.240.000 francs. » Une dépense avait donc été engagée sans l'assentiment préalable des chambres, mais avec celle des deux commissions parlementaires des finances.

Ainsi, sans que ces deux organes aient aucun pouvoir constitutionnel de contrôle et d'autorisation, on les avait fait juges de la nécessité politique de l'heure, ils se trouvaient mis aux lieu et place des chambres; ils donnaient aux mesures gouvernementales une approbation pour laquelle ils n'avaient aucune qualité.

Une autre manifestation tacitement acceptée, et d'ailleurs très significative de cette substitution de la Commission des finances au pouvoir législatif, consiste dans la manière de fixer les douzièmes provisoires. Chaque année, le budget n'étant pas voté à temps, on a coutume de présenter, en cours de discussion, aux Chambres, une série de demandes de crédits immédiats, nécessités par la marche des administrations qui, elles, ne souffrent pas de retard. C'est la pratique des douzièmes provisoires. Pour en fixer l'évaluation, le Gouvernement est autorisé à se baser sur sa propre évaluation (1) si les objets pour lesquels il sollicite n'ont encore fait l'objet d'aucun examen. Sur les chiffres adoptés par la Commission, si celle-ci seulement a vu le budget — sur les votes de la Chambre si elle a déjà statué. Quand certains ministères seulement ont été votés, on se base pour eux sur les votes de la

(1) Et cette évaluation correspond toujours aux crédits accordés pour le même objet au cours de l'exercice précédent; pour des motifs faciles à comprendre: il faut avoir des crédits de suite et pour écarter une discussion parlementaire, il est de règle que les douzièmes ne soient que la prorogation de l'exercice précédent, comme nous avons eu l'occasion de le dire déjà. (H. M.)

Chambre et, pour les autres, sur les chiffres présentés par la Commission. Toutefois cette règle est soumise à deux conditions ; il faut qu'un accord soit intervenu entre le Gouvernement et la Commission, il faut qu'il ne s'agisse pas d'une question de principe, pour laquelle la sanction définitive des chambres est nécessaire.

Ce qu'il y a de spécial dans cette manière de procéder, c'est qu'à défaut de vote de la Chambre et l'avis de la Commission étant acquis, ce sera sur « ce dernier état » que l'on se basera : *une entente entre le Gouvernement et la Commission aura suffi à tout*. Il y a donc là une force nouvelle pour la Commission, un pouvoir nouveau, qui en fait un organe constitutionnel que la Constitution n'avait pas prévu.

Les circonstances devaient encore favoriser le développement de la Commission du budget pendant la guerre. Fréquemment, les commissions des finances des deux chambres reçurent en petit comité les communications des ministres, quand ceux-ci jugeaient impossible de porter devant la Chambre tout entière, des projets financiers intéressant la défense nationale. La Commission, après la déclaration du ministre, se déclarait satisfaite des explications du Gouvernement et, reconnaissant l'inconvénient qu'il y aurait de produire en séance publique les raisons données, la Chambre adoptait sur les conclusions impératives de la Commission, le point de vue du Gouvernement. Et il n'y avait guère moyen de faire autrement, une fois posé et admis le principe du droit du Parlement d'exiger du Gouvernement toutes sortes d'explications, sur les nombreux détails de sa politique. Du moment que le Gouvernement ne se reconnaît pas un droit aux moyens financiers nécessaires pour appliquer une politique dont la Chambre a approuvé les directions en lui donnant sa

confiance, et qu'il se croit obligé d'en référer pour tout au Parlement, le seul moyen qui s'offre à lui de se décharger d'avance du reproche de n'en avoir pas référé, c'est de se confier à la Commission. L'exagération du rôle de la Commission des finances est comme une manière de transaction entre le principe du droit universel de regard du Parlement et les exigences pratiques de certaines situations.

*
* *

Nous avons examiné les rapports de la Commission des finances avec le pouvoir exécutif, avec les autres commissions et avec l'initiative individuelle et l'Assemblée entière. Nous avons choisi à dessein, dans la multitude des faits et des occasions où elle est appelée à intervenir, les pratiques les plus courantes, et chaque fois nous avons pu constater l'indépendance de ses mouvements et les empiétements souvent très exagérés auxquels elle se livre. Il nous reste maintenant à chercher la cause de ces empiétements, plus remarquables encore de nos jours, alors cependant que la crainte des comités permanents de la Convention est restée vivante encore dans les esprits. Nous nous demanderons ensuite de quelle utilité elle est dans le fonctionnement de nos institutions, malgré les inconvénients qu'elle amène avec elle.

CONCLUSIONS

Nous avons vu fonctionner en Angleterre, aux Etats-Unis, sous la Révolution française et, à l'heure actuelle, sous la Constitution de 1875, des comités et des commissions de différentes sortes.

A la fin de chaque étude spéciale, nous avons essayé de fixer l'idée maîtresse qui semblait présider à l'enchaînement des faits et qui nous paraissait se dégager d'elle-même des institutions politiques et de leur fonctionnement.

Dans toutes les assemblées délibérantes, il y a des comités et des commissions, créés pour préparer le travail des séances officielles.

Ces commissions ou comités sont ou spéciaux ou permanents. Le mode de leur nomination, de leurs travaux, sont différents suivant les temps, les lieux et les institutions politiques, l'état d'esprit qui règne et préside au fonctionnement de ces institutions, les tendances politiques qui en sont la résultante.

Et de même que les méthodes employées sont différentes, de même les résultats sont différents et les conséquences plus dissemblables. Il y a en Angleterre des comités pléniers et des commissions permanentes; aux Etats-Unis, des comités permanents qui sont pourvus, en matière de finances, d'une autorité presque souveraine; sous la Révolution française et

la Convention, des comités permanents, plus puissants encore que dans la période actuelle, aux Etats-Unis. Enfin, en France, et de nos jours, existent des commissions permanentes pourvues d'attributions qui leur permettent d'exercer, vis-à-vis des pouvoirs publics, une emprise très marquée que ni la Constitution, ni le règlement des assemblées, n'avaient prévue.

Nous avons noté la discrétion des comités anglais. Là-bas, les formations établies au sein des assemblées, elles-mêmes respectueuses des saines traditions parlementaires, demeurent, elles aussi, dans le cadre de leur compétence normale.

Aux Etats-Unis, leur hégémonie s'explique par le fait que le Congrès a concentré tous les pouvoirs en matière de finance entre ses mains et qu'il n'existe, vis-à-vis de cette omnipotence, que le droit de *veto* du Président, lequel, en fait, n'en use pour ainsi dire jamais en la matière.

Sous la Convention, nous assistons à la centralisation complète de tous les pouvoirs publics entre les mains d'une assemblée, à la domination de cette assemblée par un parti qui lui imposa son hégémonie absolue et qui gouverna au moyen de comités remplis de ses membres. Aucun frein n'existait, aucun contrepoids ne balançait l'autorité sans limites qu'ils s'étaient arrogée.

A l'heure actuelle, en France, le Parlement a dépassé l'esprit du régime parlementaire (1).

Persuadé qu'il est tout, parce qu'il reçoit ses pouvoirs du

(1) STOURM. — Finances de l'ancien régime et de la Révolution, tome 2, page 285. « Les députés voulurent, après dix-sept cent quatre-vingt-neuf, posséder seuls la direction du Trésor. Ils ne comprirent pas le rôle respectif des pouvoirs exécutifs et législatifs en matière de finances. *Dans un Gouvernement parlementaire, le pouvoir exécutif administre, perçoit et paye. Le pouvoir législatif se borne à contrôler.*

peuple, il ne tient pratiquement le Gouvernement que pour un pouvoir commis. C'est au moins l'impression qui se dégage des usages en cours. Cette condition subalterne du pouvoir exécutif résulte à l'évidence de l'expérience de notre politique. Le régime parlementaire est complètement dépassé.

Le Parlement lui-même se laisse dominer par les partis extérieurs. Sous leur impulsion, il exprime des directives et abandonne à ses commissions le soin d'en tirer les conséquences pratiques.

La plupart du temps, il n'accepte les projets du Gouvernement ou les projets d'origine parlementaire qu'après remaniement par les commissions, parce qu'il ne se sent pas lui-même en mesure de le faire. Les commissions se sont alors senties grandir : elles ont été amenées à empiéter de leur propre autorité sur les prérogatives de la Chambre et du Gouvernement.

La cause des usurpations des commissions se trouve donc dans les conditions où elles se trouvent appelées à fonctionner. On avait prétendu que c'était la permanence qui les rendait redoutables. Non pas ! puisqu'en Angleterre, la permanence de certains comités n'empêche pas l'existence d'un gouvernement fort.

Certes, dans certaines conditions, que nous allons essayer de déterminer, et dans une certaine ambiance, la permanence crée pour une commission une possibilité de plus de mettre la main sur les affaires ; et c'est ce que nous voyons se produire en Amérique et menacer en France. Mais, en soi et par soi, la permanence ne donne rien de plus aux commissions que la durée plus grande. C'est donc qu'il y a quelque chose de plus fort qui les pousse, une force que ni la constitution ni le règlement ne peuvent enchaîner. Cette force, c'est préci-

sément l' « esprit » qui préside chez nous, comme aux Etats-Unis, au fonctionnement des institutions politiques. C'est, pour notre pays, la dégénérescence du gouvernement parlementaire : la domination des chambres sur le Gouvernement. En effet, les chambres se sont chargées d'une tâche trop lourde pour elles et à laquelle elles ne peuvent pas suffire ; il fallait bien qu'elles s'en déchargeassent sur des assemblées plus étroites et bénéficiant de l'avantage du secret de leurs discussions, ces assemblées, les commissions, deviennent ainsi toutes puissantes : le conventionnalisme n'est pas tant le gouvernement des chambres législatives que le gouvernement des commissions et des comités : ceci étant la conséquence irrésistible de celà.

Les commissions ne restent à leur place que dans un parlementarisme sincère : celui où le Parlement, lui aussi, reste à sa place ; c'est ce qui se produit en Angleterre. Nos voisins ont maintenu un pouvoir exécutif fort : la Couronne. Ce pouvoir exécutif est au gouvernail et en porte les responsabilités. Pour pouvoir y faire face, il lui faut des moyens ; il les trouve dans son initiative financière. S'opposer aux projets de dépenses du Gouvernement, c'est lui donner une marque de défiance et le renverser.

En un mot, le Parlement adhère ou n'adhère pas au programme financier du Gouvernement et à sa réalisation. Voilà tout son rôle : et c'est la bonne formule !

Le Parlement anglais pousse, en effet, au pouvoir les leaders de la majorité ; ceux-ci sont investis par le roi de l'*exercice* du pouvoir de gouvernement, dont la Couronne a la *jouissance* et dont elle est la titulaire. Ce n'est pas le Parlement qui donne au Ministère le pouvoir de gouvernement, il ne peut déléguer ce qu'il n'a pas et le Parlement anglais l'a bien compris. Ce

qu'il peut faire, c'est seulement contrôler la politique du Gouvernement; c'est adhérer au programme du Cabinet ou lui refuser cette adhésion. Mais le fonctionnement d'un pareil système politique ne repose que sur la discipline parfaite des différents partis qui composent une assemblée. Il faut que les leaders de la majorité sentent leurs troupes dans leurs mains. Il faut aussi pour cela un programme de parti auquel sont soumis, d'une façon égale, les leaders et les membres du parti.

Et ce programme ne peut être que l'expression de la résultante des besoins économiques d'une nation, de ses besoins sociaux, de ses aspirations politiques, sociales, religieuses même. Nous n'avons pas à nous étendre sur ce point, qui nécessiterait cependant des développements assez longs, nous ne voulons que le signaler et, au besoin, l'appuyer d'un exemple : l'Angleterre est un pays qui ne vit presque exclusivement que par son commerce. Elle est isolée et sans voisins immédiats. Le peuple anglais est pétri d'idées traditionnelles : tout cela forme un composé bizarre de mercantilisme et de sentimentalité. Joignons à cela le désir intense, commun du reste à tout pays, de vivre dans un certain état de prospérité nationale et nous aurons les clefs de la politique anglaise. Deux routes s'offraient, en effet, pour réaliser ces tendances, ouvertes par deux principes différents d'économie politique qui ont constitué de tout temps le fonds de la politique anglaise. Sera-t-on protectionniste ou libre-échangiste ? Toute la politique anglaise reposant sur l'instinct commercial, et ce n'est pas faire injure à ce peuple que de rappeler les causes même de sa prospérité, il était logique que, d'instinct, le régime parlementaire qui naquit en Angleterre prit des formes analogues à celles que devaient revêtir les sociétés anonymes.

Les chambres anglaises ne sont que l'assemblée des action-

naires d'une entreprise dont la Couronne est le cabinet assumant la direction. Elles entendent le compte rendu des exercices, avec cette différence que les assemblées de sociétés ratifient des comptes passés, alors que le Parlement a, en plus, à autoriser des dépenses à venir. Le Conseil d'administration — la Couronne et le Cabinet — leur présentent le résultat des travaux des directeurs et leur exposent les projets futurs. Comme dans les sociétés commerciales, les responsables ont la disposition des moyens financiers correspondant aux responsabilités qu'ils assument. L'assemblée n'a pas l'habitude de discuter dans le détail la nécessité de telle ou telle dépense. Elle donne sa confiance à l'administration et à la direction pour la réussite du programme présenté, ou elle la refuse pour un motif ou pour un autre. C'est tout. Elle n'a pas à étudier les projets dans leurs détails techniques; à la rigueur, elle n'aurait pas besoin de commissions pour lui faire rapport; si elle en use, c'est toujours en respectant l'initiative du Gouvernement.

Les institutions politiques de l'Angleterre sont parfaitement adaptées à la vie économique et sociale de la nation *et conforme à l'essence même du régime parlementaire.*

Les Etats-Unis ont un gouvernement par les comités. Nous avons suivi l'analyse qu'en donne le président Wilson et l'appréciation qu'il porte sur le régime politique de son pays.

Dans des conditions financières autres que leur prodigieuse richesse, les Etats-Unis seraient certainement moins satisfaits de leurs institutions. Le Parlement dirige tout par ses comités, spécialement par ses comités de finances, qui sont les véritables maîtres de l'administration.

Nous avons vu une situation semblable, sous la Convention, en France. L'histoire est là pour en apprendre le résultat.

Il est à peu près certain que, placés en face d'une situation financière délicate, les comités financiers américains ne seraient pas plus habiles, et d'ailleurs ne pourraient pas l'être (1).

Il y a cependant à leur omnipotence un contrepois théorique et quelquefois agissant, dans les pouvoirs accordés par la Constitution au Président.

Les conditions favorables, dans lesquelles étaient appelées à fonctionner et à gouverner les comités américains, jusqu'à la guerre, la présence à la tête du pouvoir exécutif d'un président armé de prérogatives assez fortes était une garantie de fait, qui pouvait permettre aux comités de ne pas amener les inconvénients qui s'attachent toujours à leur suprématie. A l'heure actuelle, d'ailleurs, les Américains ont été obligés de remédier à l'omnipotence de leurs comités en réservant au président l'initiative des lois de finance et en créant le comité dont nous avons parlé précédemment.

Sous la Révolution française, nous avons vu les différentes assemblées empiéter progressivement sur le pouvoir exécutif sous le prétexte — qui semble une ironie — de la séparation des pouvoirs et en arriver au point d'une centralisation complète de tous les pouvoirs dans les comités de la Convention. Nous en avons vu les résultats.

La conclusion générale qu'on peut tirer de cette enquête est celle-ci :

La tâche moderne de la direction des affaires politiques excède les possibilités d'action des parlements, ceux-ci doivent

(1) « Aucune Nation, sur terre, ne tente ni ne pourrait tenter quelque chose de semblable sans se précipiter dans de grandes difficultés, car nous ne devons notre salut qu'à d'énormes recettes et à des dépenses militaires presque insignifiantes ». G. B. dans N. G. Nation du 30 novembre 1882. Cité par Wilson, op. cit, p. 209.

s'en tenir aux directives. Le pouvoir exécutif doit garder la responsabilité et, par conséquent, l'initiative de l'exécution de son programme, après qu'il a reçu l'adhésion des chambres; celles-ci lui donnent les moyens de passer à l'exécution et, le premier de ces moyens, c'est la liberté de ses mouvements.

L'omnipotence des commissions permanentes, même si elle existe, n'est pas à redouter quand le régime parlementaire est bien compris. Voilà pour les périodes normales. En période de crise, les assemblées sont tenues à plus de réserve encore et les immixtions de leurs commissions sont plus intolérables. Les exemples historiques le prouvent surabondamment. •

Nous voici donc placés sur un terrain solide pour juger objectivement le rôle et l'utilité des commissions des finances, en France, à l'heure actuelle.

On a voulu, en France, en 1875, créer un régime parlementaire. La Constitution prévoyait un exécutif fort et, en face de lui deux chambres législatives.

Le régime prévu était un régime monarchique parlementaire à l'exemple de l'Angleterre; or, les cadres constitutionnels ont été rapidement occupés par un personnel politique à tendances absolument contraires et imbues du principe de délégation populaire. Pour lui, tout pouvoir réside dans le peuple; du peuple, tout le pouvoir passe à ses mandataires élus, ces derniers le délèguent au Gouvernement. De ce fait, le régime parlementaire était faussé. Le règne des commissions devait s'en suivre.

En vérité, les commissions permanentes et en particulier les commissions des finances, de la part desquelles se constatent les plus grands empiétements, ne profitent que de ce qu'elles prennent aux assemblées, incapables d'exercer par elles-mêmes, les prérogatives qu'elles ont usurpées sur le pou-

voir exécutif. Elles témoignent, par l'exagération même de leur autorité, de la nécessité pratique d'un pouvoir minoritaire auquel on finit toujours par aboutir de fait, quand on a voulu le méconnaître en droit.

C'est précisément pour avoir négligé cela, pour n'avoir pas compris l'essence même du régime parlementaire, que les assemblées politiques issues de la Constitution de 1875 se sont vues dans la nécessité de laisser prendre à des comités et à des commissions permanentes une place qui n'était pas prévue dans la Constitution.

Les commissions permanentes sont donc, dans la logique du régime représentatif et anti-parlementaire des Etats-Unis et du régime soi-disant parlementaire qui s'est instauré en France.

La Commission des finances, plus particulièrement, ne saurait, sous notre régime actuel, se concevoir très différente de ce qu'elle est. Le mal n'est pas en elle, il est dans le cadre où elle est appelée à jouer.

Il semblerait donc que nous tournons dans un cercle et que nous ne pouvons pas en sortir.

Il y a un mal. Les remèdes proposés ne paraissent pas satisfaisants ou paraissent devoir amener des maux plus sensibles encore.

Comment sortir de cette impasse? Que conclure? Il ne nous plaît cependant pas de laisser l'interrogation sans réponse et de clore cette étude sur une question posée, sans essayer, tout au moins, de faire entrevoir une solution. Le point auquel arrive notre étude, la méthode avec laquelle nous l'avons conduite, ont déjà pu laisser entrevoir que nous serions amenés fatalement à prendre position dans le débat.

La Commission des finances de la Chambre des députés,

telle que nous l'avons vu fonctionner dans le cadre de nos institutions politiques, a de chauds partisans, de non moins irréductibles adversaires.

Le plus grave des reproches que l'on puisse adresser aux uns comme aux autres, c'est de rompre des lances autour d'une question mal posée. Les uns comme les autres s'efforcent vers le but comme dans une carrière, sans avoir, au préalable, pensé à examiner ou voulu examiner si cette carrière ne reposait pas sur une fondrière, hypnotisés qu'ils sont par la vue du point final et par l'effort à donner pour y parvenir.

Parmi eux, les uns ne veulent pas poser la question dans le sens où elle devrait l'être, parce qu'ils craignent une solution qu'ils ont entrevue ; les autres la posent mal, parce qu'ils ne veulent voir ou ne voient que les faits, sans envisager les causes : le terrain se dérobe fatalement sous leurs pieds, ni les uns ni les autres n'atteindront l'objectif. Les premiers luttent en désespérés, les circonstances les amènent fatalement à désespérer même des remèdes qu'ils proposent ; nous voudrions voir les seconds se persuader que leurs efforts seront vains tant qu'ils ne viseront pas directement les causes premières des maux qu'ils dénoncent et auxquels ils veulent remédier. Les causes premières, nous les avons déjà maintes fois indiquées au cours de ce travail : elles se trouvent à la base même de notre constitution actuelle et, dans l'esprit qui a présidé à son fonctionnement, peut-être, oserons-nous dire, dans l'esprit des hommes politiques qui l'ont déformée.

Quand on essaye de faire un parallèle entre ce que *sont* les commissions, ce qu'*est* la Commission des finances en particulier, et ce qu'elle *devrait être*, il nous semble que l'on fait une erreur et c'est ainsi que la question est mal posée. En effet, un organe infime parmi les institutions politiques d'un

grand pays ne peut être que ce que l'ont fait les règles qui ont présidé à son existence, les circonstances, de temps, de lieu, d'idée dans lesquelles il est appelé à fonctionner et les hommes politiques qui le font jouer.

Et cela nous amène à dire qu'on ne peut poser de règles absolues pour ramener la Commission des finances telle qu'elle est à une Commission des finances telle qu'elle devrait être, idéale et absolue. Il faut juger les choses par rapport à l'harmonie générale du système dans lequel elles se trouvent.

La Commission des finances peut-elle être autre qu'elle est actuellement, dans le système de notre constitution politique, tel au moins qu'il est actuellement pratiqué? Voilà, à notre sens, comment on doit poser la question. La réponse découle logiquement de toute notre étude.

La forme logique d'une Commission des finances, à l'heure actuelle, en France, est bien celle de la Commission des finances actuelle, qui a tendance à se rapprocher des comités de la Convention. Nous nous hâtons de dire qu'elle en est encore loin et que cette tendance, si accentuée soit-elle, n'est cependant qu'une tendance, ou, tout au moins, en garde les apparences.

La situation privilégiée de la Commission des finances est logique, avons-nous dit, mais, si elle est logique, elle doit donc avoir sa place dans l'harmonie générale de notre système politique et, par le fait, à côté de nombreux défauts, avoir aussi des qualités et présenter des avantages; et précisément, à l'origine, elle ne présentait que des avantages et les défauts qu'elle a, les empiètements qu'on lui reproche ne sont pas son fait, mais celui des circonstances. Ce n'est pas la Commission qui a réduit le pouvoir exécutif aux fonctions de pouvoirs commis, elle n'en a été que le moyen entre les mains d'une

volonté autre que la sienne. Ce n'est pas la Commission qui, en bien des cas, impose sa suprématie à l'Assemblée entière, c'est, en réalité, la Chambre qui abdique entre ses mains en raison de son impuissance à mettre en fonction elle-même, les pouvoirs qu'elle s'est arrogés. Mais nous avons déjà dit tout cela et pour nous résumer, nous dirons que : nous plaçant dans le cadre d'un régime parlementaire normal, la Commission des finances nous paraîtrait un monstre extra-constitutionnel, mais que la jugeant dans son milieu actuel elle n'a que les défauts relatifs à ce qu'elle devrait être dans un régime parlementaire normal qui sont, en réalité, des avantages pratiques. Il est bien évident que lorsqu'elle oblige des Ministres à démissionner, par exemple, elle dépasse singulièrement le rôle logique que nous lui reconnaissons. Mais, la force qu'elle a prise n'existe qu'en raison des abandons consentis par les différents pouvoirs, de leur faiblesse et de leur impuissance vis-à-vis des assemblées parlementaires.

En réalité, la Commission des Finances ne gagne que ce que les autres pouvoirs abandonnent, nous ne voulons en donner comme preuve que sa discrétion, quand un ministère ayant conscience de ses responsabilités et des difficultés de certains moments, prend le pouvoir et l'exerce réellement.

Elle a les défauts de ses avantages ; quels sont ces avantages ? Ils découlent de son existence même étant donné que, sans elle, le Parlement ou plus exactement la Chambre des Députés, ne parviendrait pas à remplir le rôle qu'elle s'est arrogée. Si l'on veut, en effet, se rendre compte de l'impossibilité pour la Chambre d'agir utilement avec le nombre de ses membres ; si l'on se rend compte de l'importance du rôle de crible que joue la Commission vis-à-vis de l'initiative débordante des Parlementaires, on conçoit que notre régime actuel

souffrirait étrangement de n'utiliser que des commissions spéciales. On se rend compte qu'une commission des finances a compétence restreinte et diminuée de la capacité technique (si peu forte qu'elle soit) à elle donnée par sa permanence et l'étendue de ses attributions, serait une faiblesse ajoutée à d'autres faiblesses et ne remédierait à rien.

La Commission des Finances, organe à compétence financière presque illimitée, tendant à exercer une suprématie complète sur la Chambre des Députés et sur les autres commissions ; se livrant sur le pouvoir exécutif à un contrôle direct ; allant très souvent même jusqu'à prendre des mesures de direction sur les différents ministères ; la Commission des finances de la Chambre des Députés est en marche pour devenir, par la force des choses, la réalisation « du pouvoir minoritaire d'institution » (1) au sein du Parlement, que celui-ci a voulu méconnaître en droit et qu'il a été obligé de reconnaître pratiquement nécessaire. Et nous avouons n'avoir qu'à nous en féliciter, comme on se félicite d'un moindre mal.

Cependant, les services rendus par la Commission des finances et qui justifient la situation qu'elle a prise, constitueraient une erreur grave et un grand danger dans un régime parlementaire bien compris.

Nous avons vu le rôle des Comités au Congrès Américain : les dangers que M. Wilson faisait entrevoir en pleine prospérité financière, se sont réalisés. Nous avons vu qu'aux Etats-Unis certaines mesures ont été prises pour pallier aux risques comportés par cette situation après la guerre.

Nous pouvons constater, par les résultats auxquels nous sommes arrivés en France, que ce pis-aller duquel il faut se

(1) HAURIOU.

contenter nous amène aux pires mécomptes. Et alors la question se pose de nouveau, impérieuse et pressante, mais de tout autre ordre, sortant cette fois du domaine de la spéculation doctrinale et exigeant des solutions pratiques. C'est ici que nous sortirions de notre rôle en essayant d'indiquer un chemin ou un autre et de préconiser un système de gouvernement plutôt qu'un autre en le présentant comme un remède.

Au surplus, nous sommes de ceux qui font litière des systèmes tendant à poser des principes irréductibles en matière politique. Il semble qu'il n'y ait, en politique, rien d'absolu et qu'un certain éclectisme au contraire donne de meilleurs résultats que des principes rigides. La souplesse est ici la meilleure des règles.

Cependant, tout en reconnaissant que ce qui est vérité au delà des Pyrénées (ou des Alpes) peut être une erreur en France, peut être y aurait-il intérêt à s'inspirer des leçons de l'expérience de certains peuples voisins en adaptant l'exemple à nos mœurs, à nos aspirations, à nos besoins. La réalisation de toute mesure tendant à remettre à sa place, qui est la première, le pouvoir exécutif, avec exclusivité de l'initiative financière, est seule capable de remédier aux défauts de la Commission des finances, conséquence et non cause de la dégénérescence de notre régime parlementaire.

ANNEXES

I. - Organisation des Comités de l'Assemblée législative suivant le décret du 15 octobre 1791

	Membres
1° Conseil de division du royaume.....	24
2° Conseil de législation civile et criminelle....	48
3° Conseil de liquidation	24
4° Conseil d'examen des comptes.....	24
5° Conseil des dépenses publiques.....	24
6° Conseil des assignats et monnaies.....	21
7° Conseil des contributions publiques.....	24
8° Conseil de la trésorerie nationale.....	12
9° Conseil de la dette publique.....	24
10° Conseil d'agriculture	24
11° Conseil de commerce, arts et manufactures..	24
12° Conseil des matières féodales.....	12
13° Conseil des lois et règlements militaires.....	24
14° Conseil des lois et règlements pour la marine	24
15° Conseil des domaines.....	24
16° Conseil des matières diplomatiques.....	12
17° Conseil des colonies.....	12
18° Comité des secours publics.....	24
19° Comité de l'instruction publique.....	24
20° Comité des pétitions	24
21° Comité des décrets.....	12

II. - Loi relative à la réorganisation des Comités de l'Assemblée nationale (Résumé)

Paris, 7 fructidor an II (7 septembre 1794).

La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de la Commission établie pour lui présenter le travail de la réorganisation de ses comités,

Décète :

TITRE PREMIER

DE LA FORMATION DES COMITÉS

Il y aura seize comités de la Convention nationale, savoir :

	Membres
Un comité de salut public, composé de.....	12
Un comité de sûreté générale, composé de.....	16
Un comité de finances composé de.....	48
Un comité de législation, composé de.....	16
Un comité d'instruction publique, composé de....	16
Un comité d'agriculture et des arts, composé de..	12
Un comité de commerce et d'approvisionnement, composé de	12
Un comité des travaux publics, composé de.....	12
Un comité des transports, postes et messageries militaires, composé de	16
Un comité de la marine et des colonies, composé de	12
Un comité de secours publics, composé de.....	16
Un comité de division, composé de.....	12
Un comité des procès-verbaux, décrets et archives, composé de	16
Un comité des pétitions, correspondances et dépê- hes, composé de.....	12
Un comité d'inspecteurs du palais national, com- posé de	16

Le titre II est consacré aux attributions des comités.

Le titre III contient les dispositions générales, dont la première est celle-ci :

ART. 23. — Les arrêtés que les comités peuvent prendre dans les cas ci-dessus déterminés, doivent toujours avoir pour base, une loi précise.

« En cas de silence ou d'obscurité de la loi, l'interprétation appartient absolument à la Convention nationale et est expressément interdite aux comités ».

L'article 24 édicte d'ailleurs des exceptions à cette règle, mais ne concernant pas le Comité des Finances.

III. - Décret du 19 août 1807 (Résumé)

ARTICLE PREMIER. — A l'avenir la discussion préalable des lois qui est faite par les sections du Tribunal, le sera par trois commissions du corps législatif :

- a) Commission de législation civile et criminelle.
- b) Commission d'administration intérieure.
- c) Commission des finances.

ART. 2. — Délibérations de ces commissions :
Séparées.

Sans assistant.

Chacune des commissions aura sept membres. Le président est nommé par l'Empereur.

ART. 3. — La composition de chacune est formée de manière à ce qu'il y ait quatre jurisconsultes.

ART. 4. — En cas de discordance entre la section du Conseil d'Etat qui aura rédigé un projet de loi, et la commission compétente du corps législatif, l'une et l'autre se réunissent en conférence sous la présidence de l'archi-chancelier de l'Empire ou de l'archi-trésorier, suivant les questions à examiner.

ART. 5. — S'il y a accord, le président de la Commission est entendu, après que l'orateur du Conseil d'Etat aura exposé devant le corps législatif les motifs de la loi.

ART. 6. —

ART. 7. — Les membres de la Commission qui auront discuté le projet, pourront voter sur le projet.

ART. 8. — L'Empereur, pour un projet important, pourra entre

deux sessions, appeler les membres du corps législatif nécessaires pour former les commissions,, celles-ci procéderont à la discussion préalable du projet, de suite.

ART. 9. —

ART. 10. —

Signé:

CAMBACÉRÈS, *archi-chancelier d'Empire, président.*

DEPÈRE, GARNIER, *secrétaires.*

IV. - Règlement de l'Assemblée nationale de 1848

CHAPITRE III

DES COMITÉS, COMMISSIONS ET BUREAUX

ART. 10. — L'assemblée nationale se partage en quinze comités, composés chacun de soixante représentants, savoir :

1° Comité chargé de rechercher les moyens d'améliorer le sort des travailleurs;

2° Comité de la justice;

3° Comité de la législation civile et criminelle;

4° Comité des cultes;

5° Comité des affaires étrangères;

6° Comité de l'instruction publique;

7° Comité de l'intérieur et des beaux-arts;

8° Comité de l'administration départementale et communale;

9° Comité du commerce et de l'industrie;

10° Comité de l'agriculture et du crédit foncier;

11° Comité de la marine;

12° Comité de la guerre;

13° Comité de l'Algérie et des colonies;

14° Comité des finances;

15° Comité des travaux publics.

ART. 11. — Chacun des membres de l'assemblée désigne, sur le registre ouvert à cet effet à la questure, ceux des comités dont il désire faire partie, en indiquant l'ordre de sa préférence.

Le président et les vice-présidents opèrent la répartition des membres entre les comités, d'après les inscriptions et, dans le cas où le nombre des premières inscriptions ne serait pas en rapport avec celui des membres dont chaque comité doit se composer, ils placeront les représentants dans les autres comités pour lesquels ils seront inscrit subsidiairement.

Ils répartissent également entre les comités, comme ils le jugent convenable, les membres qui ne se sont pas fait inscrire à la questure.

ART. 12. — Les comités sont chargés, à moins que l'assemblée n'en décide autrement, de l'examen des propositions et pétitions qui concernent leurs attributions respectives.

ART. 13. — Les comités sont permanents.

Ils nomment tous les mois un président, un vice-président et un secrétaire.

ART. 14. — Les communications entre les comités et les ministres auront lieu directement, soit par les président, secrétaire et rapporteur des comités, soit par les président, secrétaire et rapporteur des sous-commissions auxquelles les comités auront confié l'étude d'une question spéciale.

ART. 15. — Lorsqu'une proposition est renvoyée à plusieurs comités, un seul comité est chargé de faire le rapport à l'assemblée nationale.

Si la proposition émane du Gouvernement, le rapport est présenté par le comité correspondant au département ministériel au nom duquel la proposition a été faite.

Dans le cas où plus d'un comité correspond au même département ministériel, la proposition est renvoyée au comité désigné par le ministre et, s'il s'élève des difficultés, un comité est désigné par l'assemblée.

S'il s'agit de la proposition d'un représentant, l'auteur de la proposition indique le comité par lequel il est d'avis que le rapport soit fait. L'assemblée prononce sur cette demande et désigne le comité chargé du rapport.

La proposition est transmise à ce comité et communiquée immédiatement aux autres comités auxquels elle a été renvoyée. Ils en délibèrent et adressent leur avis écrit et motivé au comité chargé du rapport.

Le comité chargé du rapport procède à l'instruction de la proposition après avoir recueilli les avis des comités consultés, et il joint ces avis au rapport qu'il présente à l'assemblée.

ART. 16. — Chaque membre de l'assemblée pourra assister, sans voix délibérative ni consultative, aux discussions des comités.

ART. 17. — Indépendamment des comités, l'assemblée peut toujours former des commissions spéciales pour les questions qu'elle ne croirait pas devoir renvoyer à un comité.

Elle détermine le nombre des membres de ces commissions et décide s'ils seront nommés soit par le président, soit par l'assemblée générale, en séance publique ou dans les bureaux, qui seront au nombre de quinze et qui seront renouvelés, chaque mois, par la voie du sort.

ART. 18. — Chaque bureau discute séparément les projets qui lui sont transmis par l'assemblée.

La discussion ne pourra s'ouvrir au plus tôt que vingt-quatre heures après la distribution.

ART. 19. — Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau, à la majorité absolue, nomme s'il y a lieu, un membre de la commission qui sera chargé de faire un rapport à l'assemblée.

ART. 21. — Les comités et bureaux sont tenus, pour l'ordre de leurs travaux, de se conformer aux ordres du jour arrêtés par l'assemblée.

ART. 22. — Les pièces communiquées à l'assemblée sont déposées sur le bureau ou adressées au président.

L'assemblée peut en ordonner l'impression si elle le juge utile.

Le président renvoie aux bureaux, comités et commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés.

Ces pièces sont déposées aux archives par le rapporteur, après le vote de l'assemblée.

ART. 23. — Chaque comité ou commission nomme, à la majorité absolue, un rapporteur chargé de rendre compte du résultat de ses travaux à l'assemblée.

Le rapport est imprimé et distribué vingt-quatre heures au moins avant la discussion en assemblée générale.

ART. 24. — Les auteurs d'une proposition ont droit d'assister, avec voix consultative, aux séances du comité ou de la commission chargée d'en faire l'examen.

V. - Extrait du Règlement de la Chambre des Députés

Juin 1924

NOTA. — Les numéros placés dans le texte et précédés des lettres D. P. concordent avec ceux du *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, publié par M. Eugène Pierre et distribué à MM. les Députés.

Les mêmes numéros concordent avec ceux du *Supplément au Traité de droit politique* publié le 1^{er} juin 1924.

CHAPITRE III

GRANDES COMMISSIONS PERMANENTES

ART. 11. — Au début de chaque législature et de chaque session ordinaire, la Chambre des Députés nomme vingt grandes Commissions permanentes, sans préjudice des autres Commissions spéciales ou permanentes dont elle pourra décider la constitution. Toutefois, les grandes Commissions permanentes nommées au début de la session ordinaire de l'année qui précède l'expiration des pouvoirs de la Chambre resteront en fonctions jusqu'à la date fixée pour cette expiration.

Ces Commissions prennent les dénominations suivantes :

- 1^o Commission de l'administration générale, départementale et communale;
- 2^o Commission des affaires étrangères;
- 3^o Commission de l'agriculture;
- 4^o Commission de l'Algérie, des colonies et des protectorats;
- 5^o Commission d'Alsace-Lorraine;
- 6^o Commission de l'armée;
- 7^o Commission d'assurance et de prévoyance sociales;
- 8^o Commission du commerce et de l'industrie;
- 9^o Commission des comptes définitifs et des économies;
- 10^o Commission des douanes et des conventions commerciales;
- 11^o Commission de l'enseignement et des beaux-arts;
- 12^o Commission des finances; (D. P. 676 et suiv.)
- 13^o Commission de l'hygiène;
- 14^o Commission de la législation civile et criminelle;
- 15^o Commission de la marine marchande;

- 16° Commission de la marine militaire;
- 17° Commission des mines et de la force motrice;
- 18° Commission des régions libérées;
- 19° Commission du travail;
- 20° Commission des travaux publics et des moyens de communication. (D. P. 737 *bis*.)

ART. 11 *bis*. — Lors du renouvellement annuel, les nouvelles Commissions seront saisies de plein droit de tous les travaux dont étaient chargées les Commissions qu'elles sont appelées à remplacer.

ART. 12. — Les grandes Commissions permanentes sont nommées au scrutin de liste en assemblée générale.

Elles sont composées chacune de 44 membres.

Cinq jours avant la date fixée pour la nomination de ces Commissions, les Bureaux des groupes remettront au Président de la Chambre, pour être publiée à la suite du compte rendu *in extenso*, la liste électorale de leurs membres.

Les Députés qui n'appartiennent à aucun groupe en aviseront le Président de la Chambre qui les convoquera en un bureau spécial à l'effet de choisir leurs candidats.

Nul ne pourra figurer à la fois sur la liste de deux groupes.

Trois jours avant la date fixée pour la nomination, les bureaux des groupes, après s'être concertés, remettront au Président de la Chambre la liste de candidats qu'ils auront établie conformément à une règle de proportionnalité.

Cette liste sera immédiatement insérée à la suite du compte rendu *in extenso*.

Toute liste de candidats ainsi déposée sera considérée comme ayant reçu la ratification de la Chambre si, avant le jour fixé pour la nomination, 50 Députés, dont les noms seront insérés à la suite du compte rendu *in extenso*, ne s'y sont pas opposés par une déclaration écrite remise au Président de la Chambre.

Dans le cas d'opposition, la Chambre procédera à un vote par scrutin de liste.

Lorsque des vacances viendront à se produire dans l'année, par décès, démission ou autrement, chaque groupe désignera les candidats appelés à remplacer ses membres sortants et en remettra la liste au Président de la Chambre.

Cette liste sera insérée à la suite du compte rendu *in extenso*

et elle sera considérée comme ratifiée si, dans les trois jours qui suivent son insertion, aucune opposition n'a été remise par écrit au Président de la Chambre.

Dans le cas d'opposition, il sera pourvu aux vacances par la même procédure que celle employée pour la nomination annuelle, les bureaux des groupes devant toujours observer, pour la présentation des candidatures, la règle de proportionnalité visée au paragraphe 6 du présent article. (D. P. 739.)

ART. 13. — Aucun Député ne peut faire partie simultanément de plus de deux grandes Commissions permanentes énumérées à l'article 11. (D. P. 734 et suiv.)

ART. 14. — Les grandes Commissions permanentes visées à l'article 11 nomment, conformément aux règles déterminées par l'article 8, un président, quatre vice-présidents et six secrétaires. (D. P. 743, 745, 420 et suiv.)

ART. 15. — En plus des grandes Commissions permanentes, la Chambre peut toujours décider la constitution de Commissions permanentes ou spéciales nommées soit suivant la procédure prévue à l'article 12, soit par scrutin de liste en assemblée générale, conformément aux règles déterminées à l'article 8, soit dans des Bureaux tirés au sort en vertu de l'article 17 ci-après, soit conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 31. (D. P. 739, 728 et suiv.)

ART. 16. — Toute Commission nouvellement nommée est convoquée sans retard par le Président de la Chambre. (D. P. 743, 745.)

Les grandes Commissions visées à l'article 11 sont pourvues d'un personnel et d'un local spécialisés et permanents, ainsi que des instruments de travail nécessaires.

CHAPITRE IV

BUREAUX

ART. 17. — Lorsqu'il y a lieu de diviser la Chambre en onze Bureaux, pour les vérifications de pouvoirs ou la nomination de commissaires, le Président procède à cette opération en séance publique par la voie du sort. La liste en est aussitôt affichée dans les couloirs. (D. P. 715 et suiv.)

Les Bureaux ne peuvent procéder à aucun vote que si le tiers au moins de leurs membres est présent. (D. P. 725, 731.)

Chaque Bureau est présidé par le plus âgé des membres présents. Le plus jeune est appelé à remplir les fonctions de Secrétaire.

Lorsqu'il y a lieu de réunir d'anciens Bureaux pour compléter une Commission existante, les Députés élus postérieurement à leur formation sont appelés à faire partie des Bureaux auxquels appartenaient leurs prédécesseurs. (D. P. 722.)

Les Députés dont les prédécesseurs avaient disparu avant le tirage de ces Bureaux sont inscrits dans ceux qui comptaient le moins de membres. (D. P. 717.)

ART. 18. — Les Bureaux doivent se conformer pour leurs travaux aux ordres du jour arrêtés par la Chambre. Il est tenu procès-verbal de leurs délibérations. (D. P. 726, 729.)

Le procès-verbal de chaque séance mentionne le nom des membres présents. (D. P. 725, 729.)

ART. 19. — Lorsque les Bureaux ont été constitués pour la nomination d'une Commission, chacun d'eux, une fois la discussion terminée, nomme, suivant le nombre des membres qui doivent composer la Commission, un ou plusieurs commissaires, conformément aux règles établies par l'article 8. (D. P. 420 et suiv.; 730, 734 et suiv.)

Il est procédé par voie d'appel nominal lorsque la demande est formulée par un membre présent.

CHAPITRE V

DÉPÔT DES PROJETS PRÉSENTÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES PROPOSITIONS PROVENANT DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

ART. 20. — Les projets de loi présentés au nom du Gouvernement (1) sont déposés par un des Ministres sur le Bureau de la Chambre, après lecture, s'il y a lieu. (D. P. 684.)

ART. 21. — Ces projets sont imprimés avec l'exposé des motifs et distribués. (D. P. 728.)

Sauf décision spéciale de la Chambre, ils sont renvoyés à la Commission permanente compétente. (D. P. 61, 62, 690, 755, 869.)

ART. 22. — Lorsque, en vertu de l'art. 7 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875, le Président de la République demande une nouvelle délibération de la Chambre, le message motivé est imprimé et distribué.

Il est renvoyé, sauf décision contraire de la Chambre, à la Commission permanente compétente sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération. (D. P. 506, 820.)

ART. 23. — Toute proposition de loi faite par un Député doit être formulée par écrit en articles et précédée d'un exposé des motifs. (D. P. 59, 63 et suiv.; 689 et suiv.)

Elle est remise au Président, qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, la renvoie, sauf décision contraire de l'Assemblée, à la Commission permanente dans les attributions de laquelle elle rentre. (D. P. 690, 755.)

Toute proposition de résolution doit être formulée par écrit et précédée d'un exposé des motifs.

Elle est remise au Président, qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, la renvoie à la Commission compétente. (D. P. 450, 755.)

CHAPITRE VI

TRAVAUX DES COMMISSIONS

ART. 26. — La Chambre consacre un jour au moins par semaine aux travaux des Commissions. (D. P. 760.)

ART. 27. — Sauf décision spéciale de la Chambre, les Commissions sont saisies de tous les projets ou propositions de loi ou de résolution rentrant dans leur compétence. (D. P. 737 *bis*, 755 et suiv.)

Elles sont également saisies par les soins de la Présidence de toutes les pièces et documents relatifs à ces projets ou propositions. (D. P. 727, 755.)

Les membres de la Chambre peuvent prendre communication des pièces et documents remis aux Commissions. Cette communication doit avoir lieu sans déplacement et sans que les travaux des Commissions puissent être entravés. (D. P. 788, 779.)

Ces documents et les procès-verbaux des Bureaux et Commissions restent déposés aux Archives de la Chambre, après le vote des projets et propositions qui les concernent. (D. P. 780.)

ART. 28. — L'auteur d'une proposition a le droit d'assister, avec voix consultative, aux séances de la Commission chargée de l'examiner. Il se retire au moment du vote. (D. P. 750.)

S'il y a plusieurs auteurs, d'une même proposition, ils doivent désigner un d'entre eux qui les représentera auprès de la Commission.

Chacune des grandes Commissions a le droit de désigner l'un de ses membres à l'effet de participer, avec voix consultative, aux travaux de la Commission des finances pendant l'examen des chapitres du budget ou des cahiers de crédits qui ressortissent à sa compétence. (D. P. 770.)

Les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances participent de droit, avec voix consultative, aux travaux des Commissions dont la compétence correspond au budget particulier dont ils ont le rapport.

Dans les quinze jours qui suivent le renvoi d'un projet ou d'une proposition de loi ou de résolution, la Commission saisie désigne un rapporteur provisoire chargé de suivre la question et d'en préparer l'examen par la Commission. (D. P. 752.)

Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a été l'objet d'un renvoi pour avis, la Commission saisie désigne un rapporteur appelé à intervenir en son nom dans la discussion. L'avis doit être donné dans le délai de dix jours après que la Commission a été saisie du fond. Le rapporteur de l'avis a le droit de participer avec voix consultative, aux travaux de la Commission saisie du fond, et, réciproquement, le rapporteur de la Commission saisie du fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la Commission saisie pour avis.

Les noms des titulaires des mandats conférés en vertu des quatre paragraphes ci-dessus seront notifiés au Président de la Chambre et publiés en annexe au procès-verbal de la Conférence des Présidents. (D. P. 751.)

ART. 29. — Tout projet, toute proposition de loi ou de résolution, ou tout amendement disjoint, renvoyé à une Commission, doit être rapporté dans le délai maximum de quatre mois, non compris les intersessions, à dater du jour du renvoi à la Commission. (D. P. 786.)

ART. 30. — Dans toute Commission, la présence de la moitié des membres est nécessaire pour la validité des votes. (D. P. 746.)

Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut du quorum fixé au paragraphe précédent, le scrutin explicitement porté à l'ordre du jour de la séance suivante est valable à cette séance, quel que soit le nombre des membres présents.

Le lendemain de chaque séance des Commissions, les noms des membres présents, excusés et absents sont insérés au *Journal officiel*; en cas d'impossibilité d'un vote par défaut de quorum, mention en est faite au *Journal officiel* à la suite de cette publication.

Lorsque, sans congé officiel, un membre d'une Commission n'aura pas assisté à cinq séances successives, la vacance sera prononcée, dès le lendemain de la cinquième absence, par le Bureau de la Chambre. Il sera pourvu à la vacance suivant les règles qui ont présidé à la formation primitive de la Commission. Le député dont l'absence aura provoqué la vacance ne sera pas immédiatement rééligible. (D. P. 769.)

ART. 31. — Si une Commission constate qu'un projet ou une proposition de loi dont elle a été saisie rentre dans la compétence d'une autre Commission, elle peut en demander le renvoi à cette Commission. (D. P. 755.)

Sans se dessaisir du fond de la question, une Commission peut demander le renvoi pour avis à une autre Commission du projet ou d'une proposition.

De même, une Commission qui estime de sa compétence un projet ou une proposition qui a été renvoyé à une autre Commission peut demander que ce projet ou cette proposition lui soit renvoyé pour rapport ou pour avis. (D. P. 751.)

Lorsque les deux Commissions intéressées sont d'accord, les renvois pour rapport ou pour avis sont prononcés par le Président de la Chambre qui en donne connaissance à l'Assemblée dès la séance suivante.

En cas de conflit de compétence entre plusieurs Commissions, le Président soumet la question à la Chambre, qui décide. (D. P. 737 bis.)

Celles-ci peut ordonner que le projet ou la proposition sera examiné par ces Commissions délibérant exceptionnellement en commun, ou par une Commission spéciale composée de membres nommés par ces Commissions dans la proposition décidée par la Chambre. (D. P. 751.)

ART. 32. — Toute Commission chargée de l'examen d'un pro-

jet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'Etat fait un rapport sur l'ensemble du projet, sans pouvoir proposer d'imputation de crédits. (D. P. 774.)

Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la Commission des finances. Celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits. (D. P. 774.)

Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal. (D. P. 775.)

ART. 33. — Le rapport de la Commission sur un projet de loi ou sur une proposition est déposé en séance publique. Il peut en être donné immédiatement lecture si la Chambre le décide. La Chambre peut également décider que ces rapports seront insérés à la suite du compte rendu *in extenso*. (D. P. 782, 783.)

Au cours des interessions ou durant les intervalles des séances, les rapports des Commissions peuvent, en cas d'urgence, être immédiatement imprimés et distribués lorsque la demande écrite en est faite au Président de la Chambre par le président et le rapporteur de la Commission. Ils sont en ce cas rattachés au procès-verbal de la dernière séance. (D. P. 783.)

L'avis d'une Commission sur un projet de loi ou sur une proposition est déposé sur le Bureau de la Chambre; il est imprimé et distribué. Il ne peut être accompagné d'annexes. (D. P. 751.)

ART. 34. — Lorsque la Chambre est saisie d'un rapport par une Commission, tout Député peut demander des précisions ou formuler des objections aux conclusions de ce rapport par une note écrite remise au Président de la Chambre et insérée à la suite du compte rendu *in extenso*.

La Commission répondra à cette note soit par la même voie, soit par un rapport supplémentaire.

Tout Député a le droit de faire parvenir directement à une Commission des observations écrites sur les projets ou propositions dont elle est saisie. (D. P. 786.)

ART. 35. — Il est établi, au moins deux fois par an, par les soins du Secrétaire général de la Présidence, un état des travaux de chaque grande Commission permanente, lequel doit mentionner les noms des rapporteurs désignés pour chaque question. Cet état est inséré au *Journal officiel* après sa distribution à la Chambre. (D. P. 749.)

ART. 36. — Après le renouvellement intégral de la Chambre,

les rapports sur le fond déposés par les Commissions de la précédente législature peuvent être repris et renvoyés aux Commissions nouvelles, soit sur l'initiative des Commissions elles-mêmes, soit sur l'initiative de 20 membres.

Les demandes de renvoi sont déposées entre les mains du Président, qui les communique à la Chambre. Lorsque la demande émane d'une Commission, le renvoi est de droit; dans le cas contraire, la Chambre statue, par assis et levé, sans débat.

Toute Commission saisie d'un rapport émanant de la précédente législature peut décider qu'elle en accepte les conclusions sans amendement; elle charge alors l'un de ses membres d'en soutenir la discussion devant la Chambre, et l'inscription à l'ordre du jour a lieu dans les formes ordinaires sans autre procédure. Si la Commission estime qu'il y a lieu de modifier un ou plusieurs articles, elle soumet à la Chambre un rapport se limitant aux articles amendés. (D. P. 78.)

CHAPITRE X

DISCUSSION DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI.

— AMENDEMENTS

ART. 82. — Les projets et propositions de loi sont, en principe, soumis à une seule délibération.

Toutefois, avant le vote sur l'ensemble des projets ou propositions, la Chambre peut décider, sur la demande d'un membre, qu'il sera procédé à une seconde délibération.

Dans ce cas, les textes votés en première lecture sont renvoyés à la Commission qui devra présenter un nouveau rapport. (D. P. 814.)

ART. 86. — Lorsqu'un amendement implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, la Commission des finances ou la Commission compétente.

Cet amendement est renvoyé sans débat à la Commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi.

Si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation est affir-

mée au nom de la Commission des finances par son président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi ne peuvent être contestés. (D. P. 849.)

CHAPITRE XI

INSCRIPTION A L'ORDRE DU JOUR DES PROJETS ET PROPOSITIONS

ART. 94. — Les présidents des grandes Commissions, les présidents de groupes ou, à leur défaut, un membre désigné par le bureau de la Commission ou du groupe, les Vices-Présidents de la Chambre sont convoqués par le Président de la Chambre, chaque semaine s'il y a lieu, pour examiner l'état des travaux de l'Assemblée.

Leur conférence donne lieu à une proposition motivée concernant l'ordre des travaux de la Chambre et le règlement de l'ordre du jour.

Le Gouvernement, spécialement avisé par le Président de la Chambre du jour et de l'heure de la conférence, peut être entendu. (D. P. 803.)

La proposition présentée par la conférence est lue en séance par le Président, qui la soumet à l'approbation de la Chambre. (D. P. 804 et suiv.)

L'ordre du jour réglé par la Chambre est affiché dans l'enceinte du Palais et publié au *Journal officiel*. (D. P. 808.)

Il en peut être modifié que par un vote émis soit sur l'initiative du Gouvernement, soit sur une demande signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal. (D. P. 804, 811.)

ART. 95. — Sauf dans les cas prévus aux articles 96 et 96 bis, ou à moins de décision contraire de la Chambre, motivée par des circonstances exceptionnelles, la demande de mise à l'ordre du jour d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut se produire qu'après le dépôt et la distribution du rapport et, s'il y a lieu, de l'avis. (D. P. 806.)

La discussion de ce rapport ne peut s'ouvrir que six jours au moins après sa distribution, sauf pour les rapports du budget qui ne peuvent être discutés que dix jours au moins après leur distribution. (D. P. 783, 845.)

Lorsque la Commission saisie pour avis ne s'est pas prononcée

dans le délai de dix jours après qu'elle a eu connaissance des conclusions de la Commission saisie du fond, ou en cas de discussion urgente, la Chambre peut décider la mise à l'ordre du jour sans plus attendre. L'avis peut être donné oralement au cours du débat par un membre de la Commission spécialement désigné à cet effet. (D. P. 775, 806.)

Lorsque l'examen d'un projet ou proposition de loi est commencé, la suite du débat est inscrite de droit en tête de l'ordre du jour de la séance suivante, sur la demande écrite faite par la Commission compétente d'accord avec le Gouvernement. (D. P. 803.)

ART. 95 *bis*. — Les projets ou propositions de loi déjà adoptés par la Chambre et modifiés par le Sénat doivent être inscrits en tête de l'ordre du jour immédiatement après le débat en cours, sauf décision contraire de la Chambre. (D. P. 803.)

ART. 96. — Lorsque le Gouvernement ou l'auteur d'une proposition de loi ou de résolution réclame la discussion immédiate, la Commission compétente peut déposer son rapport sur le fond immédiatement après le dépôt et la lecture du projet ou de la proposition.

La Chambre peut décider que ce rapport sera lu et discuté immédiatement ou qu'il sera inséré à la suite du compte rendu *in extenso* et que sa discussion sera portée en tête de l'ordre du jour de la plus prochaine séance.

Si la Commission saisie ne conclut pas à la discussion immédiate, elle doit, soit aussitôt après le dépôt de la proposition, soit dans le délai maximum de cinq jours après sa distribution, présenter un rapport sommaire concluant à l'ajournement.

Dans les cinq jours qui suivent le dépôt de ce rapport sommaire ou le dernier délai dans lequel il aurait dû être déposé, la discussion immédiate peut être ordonnée par un vote émis sur une demande présentée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal.

Le débat engagé sur cette demande de discussion immédiate ne peut porter sur le fond. L'auteur de la proposition, le rapporteur ou le président de la Commission et un membre de Gouvernement ont seuls le droit d'être entendus. (D. P. 883 *bis*.)

Le débat sur la demande de discussion immédiate ne peut venir qu'en fin de séance. Si la discussion immédiate est ordonnée, elle

peut avoir lieu séance tenante ou être reportée en tête de l'ordre du jour de la plus prochaine séance.

ART. 96 *bis*. — Lorsqu'un projet, une proposition de loi ou de résolution ou un amendement disjoint n'a pas été rapporté dans les quatre mois conformément aux dispositions de l'article 29, l'auteur a le droit de demander à la Chambre d'en ordonner l'inscription immédiate à l'ordre du jour.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi ou de résolution, ou d'un amendement disjoint, ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses ou la réduction des recettes de l'État, des départements ou des communes, la demande de mise à l'ordre du jour devra être signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal.

Le débat ne pourra s'engager sur la demande visée au présent article que huit jours après qu'elle aura été remise au Président de la Chambre, afin que la Commission des finances puisse être consultée s'il y a lieu. Ce débat sera soumis à la procédure des deux derniers paragraphes de l'article 96.

Sauf demande expresse du Gouvernement, aucun projet, aucune proposition ou amendement disjoint ne pourra être mis à l'ordre du jour en vertu des dispositions du présent article si, engageant des dépenses permanentes ou si, réduisant les recettes existantes, *il ne contient pas les dispositions assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant la réduction des recettes*. Aucune contestation ne peut être admise si le président de la Commission des finances, le rapporteur général ou le rapporteur spécial de la même Commission déclarent que la condition n'est pas remplie. Cet avis pourra être donné oralement ou remis par écrit au Président de la Chambre. (D. P. 786.)

ART. 97. — Tout projet ou proposition de loi régulièrement rapporté est inscrit en tête de l'ordre du jour d'une séance quelconque sous réserve qu'il n'y aura pas débat, lorsque la Commission compétente et le Gouvernement en font la demande au Président de la Chambre au moins trois jours de séance avant le jour de l'inscription. Avis de la demande est donné à la Chambre par le Président.

Le projet ainsi inscrit est retiré de l'ordre du jour par le Président, si la demande en est faite par trente membres au moins. Cette demande doit être formulée par écrit et indiquer sommairement

rement les motifs invoqués à l'appui du retrait de l'ordre du jour. Elle est publiée, avec les noms des signataires, à la suite du compte rendu *in extenso* de la séance dans laquelle elle a été déposée. (D. P. 803 *bis*.)

ART. 98. — Si un ou plusieurs députés s'inscrivent contre le projet ou la proposition porté à l'ordre du jour en vertu de l'article 97, ils sont tenus de formuler par écrit les raisons de leur opposition qui sont publiées à la suite du compte rendu *in extenso*.

La question est, dans ce cas, retirée provisoirement de l'ordre du jour et les oppositions écrites sont transmises à la Commission compétente, qui doit entendre leurs auteurs, s'ils le demandent.

Cette Commission saisit la Chambre d'un rapport supplémentaire qui doit mentionner explicitement toutes les objections formulées. Trois jours au moins après la distribution de ce rapport supplémentaire, la question peut être inscrite de nouveau à l'ordre du jour dans les conditions prévues à l'article 97.

Si de nouvelles objections sont formulées, il est procédé suivant les prescriptions du précédent paragraphe. Lorsque le projet ou la proposition frappé d'opposition est inscrit pour la troisième fois à l'ordre du jour, seule une demande de retrait, signée par trente membres et déposée dans les formes prévues à l'article 97, peut entraîner le retrait définitif de l'inscription sans débat. (D. P. 803 *bis*.)

CHAPITRE XII

EXAMEN DU BUDGET

ART. 100. — La Commission des finances, prévue à l'article 11, est chargée de l'examen des lois des recettes et des dépenses.

Sont renvoyés à l'examen de cette Commission tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés (D. P. 767 et suiv.)

ART. 101. — En ce qui touche la loi de finances, la loi relative aux contributions directes, les lois portant ouverture de crédits, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ou à réduire des recettes ne peut être déposé après les dix jours qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. (D. P. 708.)

Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple. (D. P. 849.)

ART. 102. — Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de finances, à la loi relative aux contributions directes et aux lois portant ouverture ou annulations de crédit. (D. P. 66.)

Il ne peut être introduit dans ces projets de loi aucune disposition ne visant pas directement les recettes ou les dépenses.

Aucun article additionnel ne peut être présenté à ces projets et les amendements ne sont recevables que s'ils se rapportent directement au texte des articles proposés. (D. P. 851.)

Cette disposition n'est pas applicable aux amendements tendant à assurer le contrôle des dépenses publiques ou de nature à réduire les dépenses. (D. P. 851.)

Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion de ces projets. Aucune interpellation ne peut leur être jointe. (D. P. 845.)

ART. 103. — *Les chapitres des différents budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le Gouvernement, soit par la Commission des finances, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire.* Chaque orateur ne peut être entendu que pendant un quart d'heure et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux Ministres ou aux Rapporteurs. (D. P. 845, 846, 847.)

RÉSOLUTION

DU 17 JANVIER 1917

*instituant une procédure exceptionnelle
pour l'examen et le vote des projets de loi urgents
qui intéressent la Défense nationale
pendant la guerre.*

ART. 3. — Le rapport sur un projet déclaré d'urgence, ainsi que l'avis de la Commission du budget lorsqu'il y a lieu, sont distribués d'office et insérés au *Journal officiel* dans les vingt-quatre heures

qui suivent leur dépôt. Le débat est inscrit de plein droit en tête de l'ordre du jour du lendemain de la distribution ou de l'insertion au *Journal officiel*, alors même que la séance devrait tomber un dimanche ou un jour férié.

La Commission a également le droit de présenter un rapport verbal, séance tenante, après le dépôt du projet; si la Chambre ordonne la discussion immédiate, le débat est ouvert deux heures après que le texte rapporté aura été distribué ou tout au moins affiché. Sinon, le débat est renvoyé au lendemain et inscrit en tête de l'ordre du jour.

VI. - Résolution adoptée par la Chambre le 20 juillet 1926 (non incorporée au règlement)

ART. 1^{er}. — La Chambre adopte, en dehors de son règlement, une résolution ainsi conçue :

« Résolution instituant, jusqu'au 31 décembre 1926, une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi urgents touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat. »

ART. 1^{er}. — Jusqu'au 31 décembre 1926, le Gouvernement peut faire suivre le dépôt d'un projet de loi de la déclaration formelle que le vote rapide de ces projets est exigé par les nécessités de l'intérêt de l'Etat. La Chambre est appelée sans discussion à se prononcer sur cette demande par un vote au scrutin public.

ART. 2. — Le Gouvernement doit avoir prévenu le président de la Chambre du dépôt de son projet de loi vingt-quatre heures à l'avance pour que le président ou, à son défaut, l'un des vice-présidents de la Commission compétente puisse être présent au moment de ce dépôt.

ART. 3. — La Chambre fixe elle-même le délai dans lequel la Commission compétente devra rapporter. Ce délai ne pourra dépasser, en aucun cas, cinq jours francs après le dépôt du projet.

ART. 4. — La Commission compétente recevra et examinera les amendements dont les auteurs pourront, sur leur demande, être brièvement entendus par elle. Les observations de la minorité de la Commission seront insérés dans le rapport.

ART. 5. — Le rapport sur un projet déclaré d'urgence, ainsi

que l'avis de la Commission du budget lorsqu'il y a lieu, sont distribués d'office et insérés au *Journal officiel* dans les vingt-quatre heures qui suivent leur dépôt. Le débat est inscrit de plein droit en tête de l'ordre du jour du lendemain de la distribution ou de l'insertion au *Journal officiel*, alors même que la séance devrait tomber un dimanche ou un jour férié.

Toutes autres discussions sont suspendues jusqu'au vote définitif sur le projet rapporté.

ART. 6 (ancien art. 4). — Dans la discussion générale, le président prononce la clôture d'office, dès qu'auront été entendus le rapporteur de la Commission et un orateur désigné par la minorité de la Commission, ou, à défaut de cette désignation, le premier des orateurs inscrits contre le texte rapporté. L'intervention du Gouvernement fait obstacle à la clôture et elle ouvre le droit de réponse au profit du rapporteur, du président de la Commission et d'un orateur.

ART. 7. — Sur chaque amendement, ne peuvent être entendus que le Gouvernement, le président de la Commission, le rapporteur et l'un des signataires de l'amendement. L'auteur, ou l'un des signataires de l'amendement, doit toujours avoir la parole le dernier. Il peut céder son droit de parole.

Les amendements acceptés par la Commission ne peuvent être développés en séance, à moins que le rejet n'en soit demandé. En ce cas, le Gouvernement, le président et le rapporteur de la Commission, l'auteur de la demande de rejet et l'auteur de l'amendement sont seuls entendus.

Sur chaque article, il ne peut être entendu, indépendamment du président de la Commission et du rapporteur, qu'un seul orateur désigné comme il est dit à l'article 6. L'intervention du Gouvernement ouvre le droit de réponse au profit du président de la Commission, du rapporteur et d'un orateur.

Les orateurs disposent de 15 minutes; le président les rappelle au sujet s'ils traitent une question en dehors de l'amendement lui-même.

ART. 8. — Dans le cas d'urgence, aussi bien que dans le cas de discussion immédiate, après le vote des articles du projet il ne peut être présenté de considérations générales sur l'ensemble. Sont seules admises, avant le vote d'ensemble, les explications sommaires de vote n'excédant pas cinq minutes, conformément au dernier paragraphe de l'article 48 du règlement de la Chambre.

Les dispositions de l'article 82 du même règlement ne sont applicables que sur la demande du Gouvernement ou de la Commission.

La Chambre est consultée d'office par le président sur le point de savoir si la loi votée sera promulguée dans les trois jours, conformément à l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Le vote a lieu sans débats, sauf dans le cas où soit le Gouvernement, soit la Commission s'opposerait à la promulgation d'urgence.

VII. - Résolution adoptée par la Chambre le 30 juillet 1926 (non incorporée au Règlement)

ART. 1^{er}. — Il est adopté, hors du corps du règlement, une résolution exceptionnelle ainsi conçue :

« Sur le projet de rétablissement financier déposé par le Gouvernement à la séance du 27 juillet 1926, aucun amendement ne sera recevable en séance publique. Seule la Commission des finances pourra soumettre à la Chambre, en vue de la discussion en séance publique, des modifications au projet.

« Toute demande de scrutin public devra être revêtue de la signature de cinquante membres présents et ayant répondu à l'appel nominal. Le Gouvernement et la Commission peuvent, quand ils le jugent nécessaire, demander le scrutin public. »

ART. 2. — Il est ajouté à la fin de l'article 83 du règlement un alinéa ainsi conçu :

« Si les dispositions présentées par la Commission sont rejetées, le texte primitif des projets et propositions de loi que le Gouvernement ou les auteurs desdites propositions ont déclaré maintenir est repris. Il est soumis aux votes de la Chambre. »

VU:

Nancy, le 8 Mai 1926.
Le Président de la Thèse,
J. RENARD.

VU:

Nancy, le 10 Mai 1926.
Le Doyen de la Faculté de Droit,
L. MICHON

Vu et permis d'imprimer
Nancy, le 11 Mai 1926.
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM,
Membre de l'Institut.

BIBLIOGRAPHIE

- HAURIUO. — Précis de Droit constitutionnel (1923).
- STOURM. — Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.
- WILSON. — Le Gouvernement congressionnel.
- BAGEHOT. — Constitution anglaise.
- LOWELL. — Le Gouvernement de l'Angleterre 1910.
- JÈZE. — Cours de Sciences des Finances et de législation financières 1921.
- ALLIX. — Traité de Sciences des Finances et de législation financière 1921.
- SAY (Léon). — Les Finances (1896).
- PIERRE (Eugène). — Traité de droit politique, électoral et parlementaire 1906-1919-1924.
- ANNALES PARLEMENTAIRES.
- JOURNAL OFFICIEL. — Moniteur.
- REVUE DE DROIT PUBLIC. — 1908. Notes de Delpech: Commissions et Comités permanents.
- REVUE DE SCIENCES ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES (1912).
- BLOCH. — Procès-verbaux du Comité des Finances de l'Assemblée constituante.
- LEROY-BEAULIEU. — Science des Finances (1883).
- BIGAUD. — Les Commissions parlementaires en France, en Angleterre et aux Etats-Unis (Toulouse, 1920).
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
I. QUALITÉS D'UNE BONNE LOI.....	11
II. APTITUDE DES ASSEMBLÉES A FAIRE DE BONNES LOIS.....	14
III. DIFFÉRENTS PROCÉDÉS EMPLOYÉS PAR LES ASSEMBLÉES POUR Y PARVENIR	16
IV. LES COMITÉS ET LES COMMISSIONS.....	18
1° <i>Comités pléniers</i>	20
2° <i>Commissions</i>	21
A) Différents modes de nomination.....	22
a) Bureaux	23
b) Groupes	24
B) Avantages et inconvénients du système des commissions	25
C) Limites de leur compétence dans le temps....	26
a) Commissions spéciales	27
b) Commissions permanentes	31
Leur importance en raison directe des matières législatives qui leur sont con- fiées	32
c) Les commissions de finances.....	33

CHAPITRE PREMIER

COMITÉS ET COMMISSIONS EN ANGLETERRE

I. LEUR PLACE DANS LE CADRE DES INSTITUTIONS ANGLAISES....	39
II. COMITÉS FINANCIERS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.....	44
1° <i>Comité des Subsidés</i>	45
2° <i>Comité des Voies et Moyens</i>	46
3° <i>Leur rôle vis-à-vis du Cabinet</i>	46

CHAPITRE II

LES COMITÉS AUX ETATS-UNIS

I. LEUR PLACE DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.	53
II. LES COMITÉS FINANCIERS AU CONGRÈS AMÉRICAIN.....	57
1° <i>Leur situation par rapport aux autres comités, au Congrès et vis-à-vis du pouvoir exécutif.....</i>	62

CHAPITRE III

LES COMITÉS ET COMMISSIONS EN FRANCE

DE 1789 A NOS JOURS

I. SOUS L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE.....	67
1° <i>Les Comités de l'Assemblée.....</i>	67
2° <i>Le Comité des Finances.....</i>	71
a) Mode de nomination.....	71
b) Attributions	72
c) Ses rapports avec les autres comités et avec l'administration et les autorités publiques.	76
II. SOUS L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE.....	78
1° <i>Les Comités de l'Assemblée législative.....</i>	78
2° <i>Les Comités des Finances.....</i>	79
a) Leurs rapports avec les autorités publiques...	82
III. LES COMITÉS DEPUIS LA CONVENTION JUSQU'A LA CONSTITUTION DE L'AN VIII.....	83
1° <i>Les Comités sous la Convention.....</i>	83
2° <i>Les Comités sous la Constitution de l'an VIII.....</i>	85
IV. LES COMITÉS DANS LE CADRE DES CONSTITUTIONS CONSULAIRES ET IMPÉRIALES.....	80
1° <i>Les Commissions dans les assemblées sous le Consulat et l'Empire.....</i>	86
2° <i>La Commission des Finances.....</i>	87
V. LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DES CONSTITUTIONS DE LA RESTAURATION ET DE LA MONARCHIE DE JUILLET..	88

1° <i>Les Commissions dans les assemblées de la Restauration et de la Monarchie de Juillet</i>	88
2° <i>La Commission des Finances</i>	89
VI. LES COMITÉS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION DE 1848.	92
VII. LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION IMPÉRIALE DE 1852.....	93

CHAPITRE IV

LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION DE 1875

I. LES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — LEUR ORGANISATION	97
<i>Mode de nomination. — Compétence dans le temps. — Compétence de matières (Historique de 1875 à 1924).</i>	97
II. LES COMMISSIONS DANS LE CADRE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS	102
<i>Leur place dans le travail législatif. — Leur méthode de travail</i>	102

CHAPITRE V

LA COMMISSION DES FINANCES

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	109
II. MODE DE NOMINATION.....	110
III. SA DURÉE	113
IV. SA COMPOSITION	114
V. SA COMPÉTENCE	115
VI. LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC LE MINISTRE DES FINANCES.....	117
1° <i>A l'occasion du Budget</i>	117
2° <i>Dans diverses manifestations de son activité</i>	129

VII. LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	140
VIII. LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC LES AUTRES COMMISSIONS	47
IX. LA COMMISSION DES FINANCES DANS SES RAPPORTS AVEC L'ASSEMBLÉE	154
CONCLUSION	159
